
3 1761 07445503 1

Prosper POULLET
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

Les Institutions Françaises

de

1795 à 1814

Essai sur les Origines des Institutions Belges contemporaines.



BRUXELLES
LIBRAIRIE ALBERT DEWIT
53, RUE ROYALE, 53

1907

LOUVAIN
Imprimerie F. & R. Ceuterick, 60, rue Vital Decoster

AVERTISSEMENT

Dans son *Histoire politique nationale* (1), mon père ne s'est occupé de la période de la Révolution qu'au seul point de vue de la chute des institutions de l'Ancien régime. Il a laissé délibérément de côté « la reconstruction de la société sur des bases nouvelles, qui mériterait, disait-il, de faire l'objet d'un ouvrage indépendant » (2).

C'est cet ouvrage que j'ai essayé de faire dans les pages qui suivent. On y trouvera l'esquisse des institutions que la France, après avoir conquis nos provinces, y a établies en remplacement de celles de l'Ancien régime, dont l'abrogation avait été systématiquement ordonnée par la République.



Avant leur transformation définitive à la suite de la Révolution belge de 1830, les institutions imposées

(1) EDMOND POULLET, *Histoire politique nationale. Origines, développements et transformations des institutions dans les anciens Pays-Bas.* t. I, Louvain, 1882; t. II, Louvain, 1892. La publication du tome II, interrompue par la mort de l'auteur, n'a pu être achevée par moi que dix ans après l'apparition du premier. L'ouvrage de mon père a obtenu le prix quinquennal d'histoire nationale pour la période 1881-1886.

(2) *Histoire politique nationale* citée, p. XXI.

par la France à notre pays à la fin du XVIIIe siècle, subirent pendant la période française elle-même, et après elle, pendant notre union avec la Hollande, des remaniements d'une importance capitale et d'une portée souvent durable. Un trait caractéristique distingue cependant, au point de vue de l'évolution des institutions belges contemporaines, la période de notre incorporation à la France de celle qui la suivit. Au cours de la période française nos provinces durent subir un régime imposé d'autorité par la domination étrangère, et celle-ci ne se préoccupa en aucune façon de l'adapter au tempérament national, non plus qu'aux vœux et aux intérêts du peuple belge. Mais, après 1815, la Belgique ne pouvait plus être traitée dans le nouveau royaume des Pays-Bas comme un pays conquis. Le législateur, dans les transformations qu'il fit subir aux institutions, sentit le devoir et eut le souci de s'inspirer des besoins propres, des intérêts particuliers et des traditions de nos populations.

Dès que l'annexion à la République eut été officiellement décidée, par le décret du 9 vendémiaire an IV (1er octobre 1795), les départements réunis furent assimilés en tout et pour tout aux 89 départements de l'ancienne France (1). Il en résulte que le tableau des

(1) Pendant les deux premières années de l'annexion, il y eut, sans doute, à titre exceptionnel, sur certains points, des dispositions propres aux départements réunis, mais elles eurent presque toujours un caractère transitoire ou d'importance secondaire. Cfr. plus bas, notamment les nos 9, 54, 100, 114, 228, 261, 278, 330, 339, 349, 453, 482 et suiv., 544 et suiv., 580.

institutions qui ont régi la Belgique pendant la réunion à la France se confond avec celui des institutions qui ont régi la France elle-même. De là, le titre de cet ouvrage : *Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines.*

Dans un autre volume, en préparation, j'exposerai, si Dieu me prête vie, les transformations que les institutions reçues de la France ont subies depuis 1814 jusqu'à nos jours.

*
* *

Le travail que j'offre au lecteur repose avant tout sur l'étude directe des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, qui régissaient les institutions dont il retrace les vicissitudes. Dans tout le cours de l'exposé, au risque d'en augmenter la sécheresse, j'ai, d'une façon constante, rappelé la date et souvent cité le texte même des dispositions légales. Cette précision était nécessaire, car la législation de l'époque de la Révolution est d'une mobilité extrême, surtout avant le Consulat et l'Empire.

A cette même époque plus qu'à toute autre, il y a souvent loin du texte légal à l'application pratique ; j'ai donc cru devoir compléter l'exposé de l'organisation et du fonctionnement théoriques des institutions par des notes relatives à leur application réelle, effective. Sous ce rapport, je me suis tout naturellement

placé plus spécialement au point de vue des départements belges.

*
* *

La *Pasinomie* (1) m'a servi de source principale pour le texte des lois, décrets et arrêtés généraux. Pour les règlements départementaux et locaux, j'ai recouru aux recueils contemporains de *Hayez* (2) ou de *Huyghe* (3). La *Pasinomie* se borne souvent à

(1) La *Pasinomie* n'est autre que la *collection complète des lois, décrets*, etc. de J.-B. Duvergier, complétée pour la Belgique par M. Plaisant, premier avocat-général à la Cour de cassation. La première série, consacrée aux lois françaises, a paru à Bruxelles, en 1833 et années suivantes.

(2) Les premiers volumes de ce recueil portent le titre : *Recueil des proclamations et arrêtés, etc., émanés des représentants du peuple et de l'administration centrale supérieure de la Belgique*, à Bruxelles, chez le citoyen Hayez, imprimeur, Place de la Liberté, 4me année républicaine; les derniers : *Recueil des lois françaises et autres actes du Gouvernement*. Coll. in-4°, 25 vol. — Il y a une table générale alphabétique pour les 21 premiers volumes, qui comprennent la période antérieure à l'Empire.

(3) Les premiers volumes sont intitulés : RECUEIL DES PROCLAMATIONS ET ARRÊTÉS DES REPRÉSENTANTS DU PEUPLE FRANÇAIS, *envoyés près les armées du Nord et de Sambre-et-Meuse, etc. ainsi que des* ORDONNANCES, RÈGLEMENTS *et autres* ACTES *du magistrat, et autres autorités constituées de la ville et quartier de Bruxelles, émanés à Bruxelles depuis l'entrée victorieuse des troupes de la République dans cette ville, le 21 messidor an II (9 juillet 1794, Vieux Style)*, à Bruxelles, chez G. Huyghe, imprimeur-libraire. Le recueil (in-8°) comprend trois séries : la première a 25 volumes; la seconde (Consulat) en a 13; la troisième (Empire) en a 18. En l'an XI, sous le titre de *Répertoire de la législation française* etc., il a été publié une table alphabétique des 35 premiers volumes de la Collection. — Voir quelques renseignements sur l'éditeur dans le t. VI de la 3me série, p. 163.

indiquer une loi ou un décret sans en reproduire le texte. Il arrive aussi que tout en reproduisant les textes législatifs ou réglementaires, ce recueil omette les tableaux y annexés. Dans ces deux cas, j'ai également cité les Collections Hayez ou Huyghe, lorsqu'elles suppléent aux lacunes de la *Pasinomie*. Ces recueils sont souvent plus accessibles aux travailleurs que le *Moniteur* ou le *Bulletin des lois* (1).

Les sources que j'ai consultées pour caractériser les tendances de la législation et l'esprit qui a inspiré ses transformations, ont été indiquées à propos de chaque matière. Lorsqu'il m'est arrivé de consulter directement les discussions législatives, j'ai recouru au *Moniteur* (2), pour la période antérieure au Consulat, et aux *Archives parlementaires* (3), pour la période suivante.

Cette étude se bornant à esquisser les traits essentiels des institutions de l'époque, il ne m'a pas été nécessaire, en règle générale, de recourir aux documents d'archives. Cependant, les détails donnés sur le fonctionnement du Sénat conservateur sont, en grande partie, puisés dans les *procès-verbaux* de cette assemblée, que j'ai dépouillés à cette fin aux *Archives natio-*

(1) Sur le *Bulletin des lois*, dont la publication fut décrétée le 14 frimaire an II (4 décembre 1793) mais dont le premier numéro ne parut que le 22 prairial an II (10 juin 1794), voir plus bas, n° 53.

(2) Il existe une collection du *Moniteur* à la bibliothèque de l'Université de Louvain. Voir sur ce journal, plus bas, p. 35 (note 4), et p. 471 (note 2).

(3) Voir sur cette publication [dont la première série (1787-1799), commencée en 1867 et régulièrement continuée depuis 1879, n'a pas encore atteint l'année 1794], plus bas, p. 35, note 4, et p. 256, note 1.

nales à Paris. Mais j'ai eu souvent l'occasion, au cours des pages qui suivent, d'utiliser un travail antérieur : *Quelques notes sur l'esprit public en Belgique pendant la domination française* (1), dont les éléments avaient été principalement puisés dans les *Archives nationales*, à Paris, ou dans les *Archives du royaume*, à Bruxelles.

*
* *

La domination française en Belgique a commencé aussitôt après la victoire de Fleurus (26 juin 1794). Mais la Convention n'a voté officiellement l'annexion que le 9 vendémiaire an IV (1er octobre 1795) et l'introduction systématique des lois françaises n'a commencé qu'à partir de cette époque (2). A cette date, la Convention était proche de sa fin (4 brumaire-26 octobre 1795) et le *gouvernement révolutionnaire* (3) allait être bientôt remplacé par le régime constitutionnel, organisé par le décret du 5 fructidor an III. Les Conseils des Cinq-Cents et des Anciens tinrent leur première séance le 6 brumaire et le Directoire, la sienne, le 11 du même mois.

Dans la plus grande partie de la Belgique, la domi-

(1) Gand, 1896 (Extrait du *Messager des sciences historiques*, Gand, années 1893-1895).

(2) Voir sur la situation de la Belgique dans l'intervalle : Borgnet, *Histoire des Belges à la fin du XVIIIe siècle*, Bruxelles, 1844, t. II ; Namèche, *Cours d'histoire nationale*, t. XXVIII et XXIX, Louvain, 1892 ; Vanden Bergh, *De fransche overheersching in België (van 1792 tot 1815)*, Gent, 1900 *(Uitgave der Koninklijke Vlaamsche Akademie)* ; Delplace, *La Belgique sous la domination française*, Louvain, 1896.

(3) Voir plus bas, p. 2.

nation française cessa de fait au cours des premiers mois de 1814. Elle ne prit fin officiellement et d'une façon générale qu'à la suite de l'armistice du 23 avril et de la conclusion de la paix de Paris (30 mai) (1).

On trouvera donc dans ces pages l'exposé des institutions qui ont régi la France sous le Directoire, le Consulat et l'Empire. Mais afin d'expliquer les tendances et l'esprit des institutions de l'époque directoriale, il a fallu, pour la plupart des matières, esquisser les rétroactes de la législation depuis le début de la Révolution.

Louvain, 1er mai 1907.

(1) Cfr. PROSPER POULLET, *La Belgique et la chute de Napoléon Ier* (Extrait de la *Revue Générale*, 1895).

PREMIÈRE PARTIE

LE DIRECTOIRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA CONSTITUTION DE L'AN III

1. Les constitutions antérieures. Le 20 juin 1789, dans la salle du Jeu de Paume, les membres de l'*Assemblée nationale* avaient solennellement juré de ne pas se séparer avant d'avoir doté la France d'une constitution. Décrétée le 3 septembre 1791, acceptée par le Roi le 14 septembre, cette constitution n'eut qu'une durée éphémère. Moins d'un an après, le manifeste comminatoire lancé, le 25 juillet 1792, au moment où il allait franchir la frontière de France, par le duc de Brunswick, généralissime des armées alliées, provoquait à Paris une fermentation extraordinaire qui aboutit à l'insurrection du 10 août. Le château des Tuileries fut envahi par le peuple en armes, tandis que l'*Assemblée législative*, sous la pression de la Commune de Paris, prononçait la suspension du Roi, et décrétait que le peuple français nommerait, avec mission de faire une constitution nouvelle, une *Convention nationale*.

Réunie le 21 septembre, la *Convention* décréta, le jour même, l'abolition de la royauté, et décida que la constitu-

tion qu'elle avait mission de faire serait, avant d'entrer en vigueur, soumise à l'acceptation du peuple français. " Il ne peut y avoir de constitution, disait le décret des 21-22 septembre, que celle qui est acceptée par le peuple. „

Le travail d'élaboration de cette constitution fut à chaque instant troublé soit par les préoccupations de la guerre extérieure, soit par les crises intérieures.

Au mois d'avril 1793, la Convention avait abordé la discussion d'un premier projet présenté par son Comité de constitution. Connu sous le nom de *Constitution girondine*, œuvre personnelle de Condorcet (1), ce projet, combattu par le parti montagnard, n'aboutit pas. Après la proscription des Girondins (journées des 31 mai et 1er juin 1793), la Convention discuta et vota en quelques jours la *Constitution* dite *jacobine* ou *montagnarde* (24 juin 1793), qui fut ratifiée par un plébiscite populaire dans le courant du mois de juillet.

Sa mission terminée, la *Convention* aurait dû se séparer. Mais l'Assemblée invoqua les périls extérieurs pour ajourner l'application de la constitution, et décréta le 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793) que le gouvernement provisoire de la France serait " révolutionnaire „ jusqu'à la paix, c'est-à-dire anormal, contraire aux principes, en ce que le pouvoir législatif se confondait avec le pouvoir exécutif. L'article 16 de la *Déclaration des droits* de 1789 portait, en effet, qu'une société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée n'a pas de constitution (2).

Après la chute de Robespierre (9 thermidor an II, 27 juillet 1794), un parti se forma dans la Convention qui conçut le projet d'abandonner définitivement la constitution, trop démocratique à ses yeux, de 1793. Les républicains bourgeois, comme les appelle M. Aulard, ne purent toutefois faire prévaloir leurs vues sur celles des républicains démocrates, partisans de la mise en vigueur de la constitution

(1) Sur ce projet voir Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, Armand Colin, 1901, pp. 280 et suivantes; Cahen, *Condorcet et la Révolution française*, Paris, Alcan, 1904, pp. 470 et suivantes; Alengry, *Condorcet, guide de la Révolution française*, Paris, Giard et Brière, 1904.

(2) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 315.

montagnarde, qu'après les journées de prairial an III. Assiégée et investie, les 1, 2 prairial, par le peuple des faubourgs qui réclamait du pain et la mise en activité immédiate de la constitution de 1793, la Convention, après des péripéties diverses, fut sauvée par la garde nationale renforcée par des troupes de ligne. Les émeutiers furent désarmés et un certain nombre de députés montagnards, complices de l'insurrection, proscrits. Il fut dès lors possible de renoncer à la constitution de 1793 et d'en élaborer une nouvelle, basée sur le système censitaire. Boissy d'Anglas, le rapporteur de la Commission des Onze chargée d'élaborer le projet nouveau, justifiait, dans les termes suivants, l'abandon de la constitution de 1793 : " Nous vous déclarons tous unanimement que cette constitution n'est autre chose que l'organisation de l'anarchie, et nous attendons de votre sagesse, de votre patriotisme et de votre courage qu'au lieu de vous laisser abuser par de vains mots, vous saurez après avoir immolé vos tyrans, ensevelir leur odieux ouvrage dans la même tombe qui les a dévorés (1). "

Discutée dans le courant de messidor et thermidor, la constitution fut définitivement adoptée le 5 fructidor an III (22 août 1795) (2). Le peuple l'ayant acceptée dans ses assemblées primaires, tenues le 20 fructidor et jours suivants, elle fut proclamée loi fondamentale de la république par un

(1) Aulard, *Histoire politique*, p. 549.

(2) On trouvera le texte des diverses constitutions de la France dans Duguit et Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, A. Pichon, 1898. La table alphabétique, qui termine le volume, facilite la comparaison de leurs dispositions respectives sur une même matière. — *Le Code des Codes*, de MM. Crémieux et Balson, Paris, 1835, contient un intéressant tableau, où le texte des articles de la charte de 1830 est placé en regard du texte des articles correspondants des constitutions françaises antérieures. — Pour la comparaison entre les constitutions françaises, d'une part, et les constitutions nationales belges de l'ancien régime, la loi fondamentale de 1815 et la constitution belge de 1831, d'autre part, il faut consulter Descamps, *La Constitution belge comparée aux sources modernes et aux anciennes constitutions nationales*, Louvain, Ch. Peeters, 1887, travail qui a paru également dans le *Code constitutionnel belge*, du même auteur, Bruxelles, Larcier, 1887, pp. IX-LXVI.

décret du 1er vendémiaire an IV (23 septembre 1795). Un arrêté des représentants du peuple, en date du 14 vendémiaire an IV (6 octobre 1795), en ordonna la publication en Belgique.

2. LA CONSTITUTION DE L'AN III. *Déclaration des droits et devoirs.* La constitution du 5 fructidor an III était précédée d'*une déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen.* Plus succincte que celle qui servait de préambule à la constitution montagnarde, cette déclaration se rapprochait davantage de la célèbre déclaration du 26 août 1789, promulguée le 3 novembre de la même année, et placée, plus tard, en tête de la constitution du 3 septembre 1791. A la différence de cette dernière, elle était accompagnée d'une déclaration des *devoirs*, contrepartie de la déclaration des droits, que quelques orateurs avaient déjà réclamée à l'Assemblée constituante de 1789.

Il importe de ne pas se méprendre sur la portée légale de cette déclaration. " *Les déclarations des droits de l'homme et du citoyen* sont un produit direct, dit M. Esmein (1), de la philosophie du XVIIIe siècle et du mouvement d'esprits qu'elle a développé. Ce sont les principaux axiomes dégagés par les philosophes et les publicistes, comme les fondements d'une organisation juste et rationnelle, que proclamèrent solennellement les auteurs des constitutions nouvelles destinées à en faire l'application. Avant d'apparaître dans les constitutions de la Révolution française, ces déclarations apparurent dans les constitutions que se donnèrent les colonies anglaises d'Amérique après leur émancipation. „

Quoiqu'émanées de corps possédant une autorité légale et même souveraine, d'assemblées constituantes, ces déclarations des droits ne sont pas des articles de lois précis et exécutoires. Ce sont purement et simplement des *déclarations de principes.*" Les hommes qui rédigèrent la première déclaration des droits de l'homme et du citoyen, continue M. Esmein, se rendaient bien compte qu'ils rédigeaient un texte simplement dogmatique. Ils savaient bien qu'ils allaient

(1) ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1903, p. 393.

répéter simplement sous une forme plus concise et plus populaire les vérités dégagées par la philosophie dont ils étaient imbus, et certains d'entre eux contestaient justement pour cette raison l'utilité d'un tel travail. Mais la grande majorité était convaincue de l'extrême utilité que présentaient ces déclarations. La cause en est surtout la foi profonde qu'avaient ces hommes dans la puissance de la vérité. Ces dogmes politiques leur paraissaient si certains que pour eux, il suffisait de les proclamer et de les inscrire en tête des constitutions nouvelles pour en assurer le respect efficace et éternel. C'est une idée que l'on trouve énoncée à la fois en Amérique et en France. „

La déclaration de 1789 était, en effet, précédée du préambule suivant : " Les Représentants du Peuple Français, constitués en *Assemblée nationale*, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme, sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et au bonheur de tous. „

" Cette déclaration, disait dans le même ordre d'idées Boissy d'Anglas, en parlant de la déclaration précédant la constitution de l'an III, n'est pas une loi, et il est bon de le répéter, mais elle doit être le recueil de tous les principes sur lesquels se repose l'organisation sociale : c'est le préambule nécessaire de toute constitution libre et juste; c'est le guide des législateurs (1). „

(1) *Projet de constitution pour la République française et discours préliminaire prononcé par Boissy d'Anglas, au nom de la Commission des Onze, dans la séance du 5 Messidor an III*, imprimé à Lons-le-Saunier, en messidor an III, p. 68.

La constitution de l'an III inscrivait au premier rang des droits de l'homme, la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété, et les définissait comme suit : art. 2. “ La liberté consiste à pouvoir faire ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui ” ; art. 3. “ L'égalité consiste en ce que la loi est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. — L'égalité n'admet aucune distinction de naissance, aucune hérédité de pouvoirs ” : art. 4. “ La sûreté résulte du concours de tous pour assurer les droits de chacun ” ; art. 5. “ La propriété est le droit de jouir et de disposer de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie. ”

La déclaration des *droits* (1) proclamait, en outre, les principes suivants :

Art. 6. “ La loi est la volonté générale, exprimée par la majorité des citoyens ou de leurs représentants. ”

Art. 7. “ Ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché. — Nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas. ”

Art. 8. “ Nul ne peut être appelé en justice, accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. ”

Art. 12. “ La loi ne doit décerner que des peines strictement nécessaires et proportionnées au délit. ”

Art. 16. “ Toute contribution est établie pour l'utilité générale ; elle doit être répartie entre les contribuables en raison de leurs facultés. ”

Art. 17. “ La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens. ”

Art. 20. “ Chaque citoyen a un droit égal de concourir,

(1) Sur les différences entre les deux déclarations, celle de 1789 et celle de 1795, voir AULARD, *Histoire politique*, p. 570. Entre autres travaux récents consacrés à la Déclaration des droits, voir BOUTMY, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek*, dans les *Annales des sciences politiques*, t. XVII ; BLUM, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, texte avec commentaire, Paris, Alcan, 1902 ; BERTRAND, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, Paris, Delagrave, 1900. Cfr. le point de vue catholique dans l'abbé GODARD, *Les principes de 89 et la doctrine catholique*, Paris, 1863.

immédiatement ou médiatement, à la formation de la loi, à la nomination des représentants du peuple et des fonctionnaires publics. „

Art. 22. “ La garantie sociale ne peut exister si la division des pouvoirs n'est pas établie, si leurs limites ne sont pas fixées et si la responsabilité des fonctionnaires publics n'est pas assurée. „

La déclaration des *devoirs* affirmait, entre autres, les principes suivants :

Art. 1. “ La déclaration des droits contient les obligations des législateurs : le maintien de la société demande que ceux qui la composent connaissent et remplissent également leurs devoirs. „

Art. 2. “ Tous les devoirs de l'homme et du citoyen dérivent de ces deux principes gravés par la nature dans tous les cœurs : — Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fît. — Faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir. „

Art. 3. “ Les obligations de chacun envers la société consistent à la défendre, à la servir, à vivre soumis aux lois, et à respecter ceux qui en sont les organes. „

Art. 8. “ C'est sur le maintien des propriétés que reposent la culture des terres, toutes les productions, tout moyen de travail, et tout l'ordre social. „

Art. 9. “ Tout citoyen doit ses services à la patrie et au maintien de la liberté, de l'égalité et de la propriété, toutes les fois que la loi l'appelle à les défendre. „

Tandis que la déclaration de 1789 rangeait au nombre des droits de l'homme, celui de ne pas être “ inquiété pour ses opinions même religieuses „ (art. 10), et celui “ de parler, écrire, imprimer librement „ (art. 11), celle de l'an III passait sous silence la liberté des opinions et de la presse. La constitution de l'an III ne s'occupait d'elles que dans son titre XIV, intitulé : *Dispositions générales*, et consacré aux *garanties des droits*.

3. *Les garanties des droits*. Tout comme la constitution de 1791, celle de l'an III contenait, en effet, à côté des déclarations des droits, des *garanties des droits*, qui sont tout

autre chose." Les garanties des droits, dit M. Esmein (1), sont de véritables lois positives et obligatoires dont l'objet est d'assurer au citoyen la jouissance effective de tel ou tel droit individuel, propre à l'homme ou au citoyen. Ce qu'on veut par ces *garanties des droits*, c'est protéger les droits individuels contre le législateur lui-même, lui interdire de faire aucune loi qui les entame ou qui les viole. „

Il n'y a pas lieu d'insister ici sur les principaux droits garantis par la constitution, au titre de ses dispositions générales. Nous les retrouverons plus tard, lorsque nous exposerons le régime des cultes, des associations et des réunions, de la presse et de l'enseignement. Mais en dehors des règles qu'elle décrétait relativement à ces divers objets, la constitution garantissait, entre autres, les droits suivants :

Art. 357. " La loi doit pourvoir à la récompense des inventeurs ou au maintien de la propriété exclusive de leurs découvertes ou de leurs productions. „

Art. 358. " La constitution garantit l'inviolabilité de toutes les propriétés, ou la juste indemnité de celles dont la nécessité publique, légalement constatée, exigerait le sacrifice. „

Art. 371. " Il y a dans la République uniformité de poids et de mesures. „

Art. 372. " L'ère française commence au 22 septembre 1792, jour de la fondation de la République. „

Art. 373. " La Nation française déclare qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour des Français qui, ayant abandonné leur patrie depuis le 15 juillet 1789, ne sont pas compris dans les exceptions aux lois rendues contre les émigrés ; et elle interdit au Corps législatif de créer de nouvelles exceptions sur ce point. — Les biens des émigrés sont irrévocablement acquis au profit de la République. „

Art. 374. " La Nation française proclame pareillement, comme garantie de la foi publique, qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être s'il y a lieu indemnisés par le trésor national. „

(1) Esmein, *ouv. cité*, p. 398.

4. *Organisation des pouvoirs publics. Caractère général de la constitution de l'an III.* La constitution de l'an III (1), la plus détaillée de toutes celles qui ont régi la France ou la Belgique depuis 1789 (elle comprenait 377 articles), consacrait de nombreuses dispositions à l'organisation des pouvoirs publics. Après avoir proclamé que la République française est une et indivisible (art. 1) et que l'universalité des citoyens français est le souverain, elle traitait successivement de la division du territoire, de l'état politique des citoyens, des assemblées primaires, des assemblées électorales, du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif, des corps administratifs et municipaux, du pouvoir judiciaire, de la force armée, de l'instruction publique, des finances, des relations extérieures, de la revision de la constitution. Un dernier titre contenait des dispositions générales consacrées, comme nous l'avons déjà dit, aux garanties des droits.

Le caractère essentiel de cette constitution, aux yeux de M. Aulard (2), c'est la suppression du système démocratique qui régit la France, à partir de la suspension du roi, le 10 août 1792. Au suffrage universel, elle substituait le suffrage censitaire et établissait des conditions censitaires d'éligibilité, en adaptant à la république le régime bourgeois qu'on avait adapté de 1789 à 1792 à la monarchie.

En décrétant la charte fondamentale de la République, la Convention s'inspira avant tout des lumières de l'expérience. Boissy d'Anglas disait dans son rapport : " Nous avons consommé six siècles en six années. Que cette expérience si coûteuse ne soit pas perdue pour nous. Il est temps de mettre à profit les crimes de la monarchie, les erreurs de l'*Assemblée constituante*, les vacillations et les écarts de l'*Assemblée législative*, les forfaits de la tyrannie décemvirale, les calamités de l'anarchie, les malheurs de la guerre civile (3). „ " Que d'articles de cette constitution, dit M. Aulard, furent, en effet, dictés par le souvenir récent de fautes com-

(1) Sur la constitution de l'an III, dans son ensemble, voir L. Sciout, *Le Directoire*, t. I, pp. 292 et suiv. ; Aulard, *Histoire politique* citée, pp. 543 et suivantes.

(2) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 549.

(3) *Discours préliminaire* cité, p. 7.

mises ou de malheurs éprouvés ! N'y trouverait-on pas, sans effort, une table des matières des erreurs où on croyait être tombé ? Ce qui s'y marque le plus, c'est l'expérience la plus récente, celle des excès de la démocratie... Qu'il n'y ait jamais plus de Robespierre! Voilà le vœu que crie cette constitution presque à chaque ligne. (1) „

5. L'article final (art. 377) de la constitution de l'an III, s'exprimait comme suit : " Le peuple français remet le dépôt de la présente constitution à la fidélité du Corps législatif, du Directoire exécutif, des administrateurs et des juges; à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français. „

(1) Aulard, *ouvrage cité*, p. 571.

LIVRE PREMIER

Le Pouvoir législatif

6. La constitution confiait le pouvoir législatif au *Corps législatif*, qui se composait de deux assemblées électives, *le Conseil des Cinq-Cents* et *le Conseil des Anciens*. L'autorité chargée du pouvoir exécutif — le Directoire — était écartée de toute participation directe au pouvoir législatif; elle n'en formait point comme aujourd'hui, sous le régime de la constitution de 1831, une des trois branches.

En établissant entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif une séparation presque radicale, les auteurs de la constitution de l'an III croyaient empêcher à jamais le retour des abus dont ils avaient été les témoins. La Convention, par l'intermédiaire de ses comités et surtout de son *Comité de salut public*, avait peu à peu concentré entre ses mains le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et cette concentration, contraire aux droits de l'homme (1), avait singulièrement facilité la tyrannie terroriste. De là l'idée de séparer radicalement ces deux pouvoirs dont la réunion entre les mêmes mains avait conduit à tant de malheurs. “ Quelle que soit la forme du gouvernement, disait Boissy d'Anglas, le soin le plus important de ceux appelés à l'organiser doit être d'empêcher les dépositaires de tous les genres d'autorités, d'établir une puissance oppressive. Pour y parvenir avec certitude, il faut combiner l'organisation des pouvoirs de manière qu'ils

(1) Art. 16 de la déclaration des droits de 1789 et art. 22 de la déclaration des droits de 1795. Voir plus haut, nos 1 et 2.

ne soient jamais rassemblés dans les mêmes mains : partout où ils se trouvent réunis, partout où ils sont confondus, il n'existe plus de liberté; il n'y a plus que le despotisme (1). „

CHAPITRE I

ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF

§ 1. Composition du Corps législatif

7. La dualité des Chambres. L'établissement de deux Chambres était une innovation considérable dans le système des institutions issues de la Révolution française. Sous la *Constituante*, l'établissement d'une Chambre haute avait été rejeté, parce que la majorité de l'Assemblée nationale craignait qu'elle n'eût fourni à l'ancienne noblesse le moyen de rétablir son influence. Depuis, l'unité de chambre avait été un des principes indiscutés du programme démocratique. En l'an III, dit M. Aulard (2), on renonça à ce principe pour des raisons théoriques et pour des raisons d'expérience. Boissy d'Anglas, dans son rapport, déclarait qu'il fallait deux Chambres pour que les lois pussent être élaborées avec réflexion. L'exemple de l'Amérique fut invoqué, mais ce fut surtout l'expérience française, l'exemple même de la Convention qui décida la majorité à renoncer au régime d'une Chambre unique. “ On se rappelait, continue M. Aulard, la Convention asservie à la Commune de Paris, asservie à la Montagne, asservie à Robespierre. On se disait que s'il y avait eu deux Assemblées, aucune dictature n'aurait pu s'élever. On en venait à voir rétrospectivement, dans l'unité de Chambre, le principal moyen de la tyrannie jacobine, terroriste. „ C'est en vain qu'un orateur fit observer : “ L'établissement de deux Chambres est encore, comme il le fut d'abord, le vœu secret de tous nos ennemis, le vœu des rois, le vœu des

(1) *Discours préliminaire* cité, p. 45.
(2) *Histoire politique* citée, p. 559.

nobles et des prêtres qui aiment à ressusciter les dieux et les rois sur les peuples. Les deux Chambres sont un séminaire d'aristocratie, la pire des tyrannies, car celle de plusieurs pèse deux cents fois plus que celle d'un seul. „ Cette protestation ne trouva pas d'écho.

Quant à l'objection que les deux Chambres pourraient se contrarier, on crut l'avoir évitée en donnant à chacune des deux Chambres la même origine électorale et en les faisant concourir successivement chacune à une phase déterminée de l'élaboration législative. Mais si le Conseil des Anciens rejetait obstinément une solution utile et populaire, qui rétablirait l'accord? Diverses solutions furent proposées, mais rejetées. En dernière analyse, il n'y eut dans la constitution aucune solution, tel le droit de dissolution confié au Pouvoir exécutif, aux conflits possibles entre les deux Conseils. “ Si la question est douteuse, disait Boissy d'Anglas, de l'acceptation d'une section et du refus de l'autre sortira une nouvelle discussion ; et dût-on persister quelquefois dans un refus mal fondé, comme, la constitution établie, il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus, nous aurons encore atteint à cet égard le plus haut degré de perfection dont les institutions humaines soient susceptibles (1).„

8. Composition des Conseils. “ Le *Conseil des Cinq-Cents*, disait l'art. 73 de la constitution, est invariablement fixé à ce nombre. „

Le *Conseil des Anciens* comprenait deux cent cinquante membres.

Les membres des deux Conseils étaient élus, — au scrutin de liste d'abord, au scrutin individuel à partir de l'an VI, — avec le département comme circonscription électorale, par un suffrage à deux degrés.

Le nombre des députés à élire par chaque département devait être fixé, à raison de sa population (art. 49, C. III), par le Corps législatif. L'article 50 de la constitution décidait que

(1) *Discours préliminaire* cité, p. 39.

le tableau de la répartition des députés entre les divers départements serait revisé tous les dix ans (1).

Les Conseils se renouvelaient par tiers tous les ans (2). " Nous donnons, disait Boissy d'Anglas dans son rapport, au Corps législatif une durée de pouvoirs assez courte, pour que la liberté politique ne soit point menacée, pour que ses membres ne se pervertissent point par l'habitude enivrante du pouvoir, mais assez longue aussi pour garantir le corps social des secousses qu'entraînent nécessairement des réélections trop fréquentes, de l'inexpérience des hommes élus, et du défaut de stabilité des systèmes qui doivent s'y établir : c'est la nécessité bien reconnue de combattre cette instabilité, qui nous a fait adopter l'idée des renouvellements partiels et la possibilité des réélections (3). „ Ce renouvellement fut organisé de telle manière qu'une fraction de la députation de chaque département sortait chaque année (4).

Les vacatures qui venaient à se produire dans le sein des Conseils par décès, démission, annulation d'élections, ou autrement, ne devaient donner lieu à convocation spéciale des assemblées électorales que si " par des circonstances extraordinaires l'un des deux Conseils se trouvait réduit à moins des deux tiers de ses membres „ (art. 56, C. III).

(1) Provisoirement fixé par la loi du 1er vendémiaire an IV (cfr. loi du 4 brumaire an IV), le tableau fut définitivement dressé par la loi du 27 pluviôse an V. Voir, en outre, les tableaux annexés à la loi du 17 ventôse an VI, relative aux élections de l'an VI, et ceux annexés à la loi du 28 ventôse an VII, relative aux élections de l'an VII. On trouvera ces tableaux au *Bulletin des lois.* La partie essentielle a été reproduite dans Kuscinski, *Les Députés au Corps législatif de l'an IV à l'an VII,* Paris, 1905.

(2) On trouvera dans l'ouvrage de M. Kuscinski, cité dans la note précédente, les listes nominatives des députés élus par chaque département, lors des diverses élections, ainsi que la liste alphabétique des membres des Conseils aux diverses époques.

(3) *Discours préliminaire* cité, p. 43. D'après les propositions de la Commission des Onze, le mandat de député avait une durée de quatre ans, et les Conseils se renouvelaient par moitié tous les deux ans.

(4) Loi du 27 pluviôse an V.

9. Lorsque la loi du 1er vendémiaire an IV fixa provisoirement (1) le nombre des membres du Corps législatif à élire par chaque département, la Belgique ne faisait pas encore partie intégrante de la République. Ce ne fut qu'à partir des élections de l'an V que les départements réunis eurent leur part dans la représentation nationale. La loi du 27 pluviôse an V, qui fixa définitivement le tableau des députés à élire par chaque département, enleva aux départements de l'ancienne France pour les attribuer aux pays conquis quarante cinq sièges aux Cinq-Cents et vingt-deux sièges aux Anciens. Les sièges aux *Cinq-Cents* furent répartis comme suit entre nos départements : les Deux-Nèthes, quatre ; la Dyle, six ; l'Escaut, neuf ; Forêts, trois ; Jemmapes, six ; la Lys, sept ; la Meuse-Inférieure, trois ; l'Ourthe, cinq ; et Sambre-et-Meuse, deux. Les sièges aux *Anciens* furent attribués : deux au département des Deux-Nèthes ; trois à celui de la Dyle ; quatre à celui de l'Escaut ; un aux Forêts ; trois à Jemmapes ; quatre à la Lys ; deux à la Meuse-Inférieure ; deux à l'Ourthe ; et un au département de Sambre-et-Meuse.

Les sièges qui revenaient aux départements belges ne leur furent d'ailleurs pas attribués en une fois : ils en reçurent une part aux élections de l'an V, une autre aux élections de l'an VI, et le reste lors du renouvellement de l'an VII (2).

§ 2. Les élections au Corps législatif (3)

10. Des Électeurs. Nous avons dit que les membres du Corps législatif étaient élus par un suffrage à deux degrés. Ils étaient choisis par l'*assemblée électorale du département* dont les membres étaient eux-mêmes désignés par les *assemblées primaires*, qui formaient ainsi le corps électoral du premier degré.

(1) Voir plus haut, p. 14, note 1.

(2) Cfr. les tableaux annexés à la loi du 27 pluviôse an V (15 février 1797).

(3) Cf. sur les élections une étude de M. Aulard : *L'exercice de la souveraineté nationale sous le Directoire*, dans *La Révolution française*, année 1901, t. XL, et Eschassériaux, *Les assemblées électorales de la Charente* (1790-1799). Niort, 1868.

11. Des électeurs au premier degré : les assemblées primaires. — *Des votants.* Pour voter dans les assemblées primaires, il fallait être *citoyen français.*

Indépendamment de conditions de nationalité, d'âge et de résidence, la qualité de citoyen français était subordonnée à l'inscription *sur le registre civique* et à des *conditions de cens.* " Tout homme né et résidant en France, disait l'art. 8 de la constitution, qui, âgé de vingt-et-un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la République, et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français. „

Au principe du *cens* (1) la constitution admettait *deux catégories d'exceptions.* " Sont citoyens, disait l'art. 9, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République „. — " Tout individu, disait l'art. 304, qui n'a pas été compris au rôle des contributions directes, a le droit de se présenter à l'administration municipale de sa commune, et de s'y inscrire pour une contribution personnelle égale à la valeur locale de trois journées de travail agricole (2). „

Quant *à l'inscription sur le registre civique,* la constitution, stipulant pour l'avenir, décidait, dans son art. 16, que " les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique, s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire, et exercer une profession mécanique. — Les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions méca-

(1) Il est à remarquer que pour la première élection des membres du Corps législatif en l'an IV, la condition du cens ne fut pas exigée. En vertu de la loi du 5 fructidor an III, " tous les Français qui ont voté dans les dernières assemblées primaires „ (celles qui furent réunies pour les élections à la Convention) furent admis à voter. Or, les assemblées primaires réunies pour la formation de la Convention nationale avaient été constituées sur la base du suffrage universel, avec exclusion des seuls domestiques à gages. Aulard, *Hist. polit.*, p. 571, note, et 574, note 2. Le cens fut exigé pour les *électeurs.*

(2) Voir, pour l'application pratique de la règle, un arrêté de l'administration centrale du département de la Dyle, dans la Collection Hayez, t. IX, p. 168.

niques. „ L'exécution de cette disposition était d'ailleurs ajournée à l'an XII de la République, c'est-à-dire, jusqu'au moment où la réorganisation projetée de l'instruction publique aurait produit les fruits que l'on en attendait.

12. Pourquoi la Convention supprima-t-elle le suffrage universel auquel elle devait elle-même, au premier degré, sa formation (1) ? Ce fut à la fois pour des motifs d'ordre théoriques et pour des raisons d'expérience (2). " Nous devons être gouvernés par les meilleurs, disait Boissy d'Anglas dans son rapport (3) : les meilleurs sont les plus instruits et les plus intéressés au maintien des lois. Or, à bien peu d'exceptions près, vous ne trouvez de pareils hommes que parmi ceux qui, possédant une propriété, sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protègent, à la tranquillité qui la conserve, et qui doivent à cette propriété et à l'aisance qu'elle donne l'éducation qui les a rendus propres à discuter avec sagacité et justesse les avantages et les inconvénients des lois qui fixent le sort de leur patrie... Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social ; celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. Nous vous proposons donc de décréter que pour être éligible au Corps législatif, il faut posséder une propriété foncière quelconque (4)... „ Sans doute, on ne peut exiger du simple votant qu'il possède une propriété : " Serait-il politique, serait-il utile à la tranquillité de séparer un peuple en deux parties dont l'une serait évidemment sujette, tandis que l'autre serait souveraine ?... Nous avons cru toutefois que tout citoyen devait, pour exercer les droits politiques, être libre et indépendant ; ainsi l'homme en état de domesticité nous a paru n'être ni l'un ni l'autre... Depuis l'usage de l'im-

(1) Décrets du 10, du 11 et du 27 août 1792.— Cfr. toutefois l'observation faite dans la note 1, *in fine*, de la page 16.

(2) Aulard, *Histoire politique*, p. 553.

(3) *Discours préliminaire* cité, pp. 27-30.

(4) La Convention n'accepta pas cette proposition ; elle trouva plus efficace d'imposer des conditions de propriété ou de location aux membres de l'assemblée électorale, c'est-à-dire aux électeurs au second degré. Voir plus bas, nº 15.

primerie, la faculté de savoir lire doit être regardée comme un sixième sens, dont le développement peut seul nous rendre vraiment hommes et par conséquent citoyens... Les mendiants et les vagabonds ne font point partie du corps social : les uns parce qu'ils lui sont à charge, les autres parce qu'ils n'appartiennent à aucun pays... Ordonner que nul citoyen ne pourra en exercer les droits s'il n'est inscrit au rôle des contributions publiques, ce n'est pas non plus en gêner l'exercice, c'est consacrer le principe que tout membre de la société doit contribuer à ses dépenses, quelque faible que soit sa fortune. „ Quant aux arguments d'expérience, ils furent puisés dans les constitutions américaines et dans le spectacle qu'avait donné la démocratie robespierriste et terroriste. “ La suppression du suffrage universel, dit M. Aulard (1), fut à peine remarquée des contemporains. Presque unanimement décidée, on peut dire que l'unanimité du peuple français l'accepta ou s'y résigna, tant était générale l'impopularité où étaient tombés les démocrates de l'an II, tant avait été complète la défaite du parti démocratique en prairial. „

13. *Privation ou suspension des droits politiques.* La constitution (art. 12) privait de l'exercice des droits de citoyen : 1° les Français affiliés à une corporation étrangère qui supposerait des distinctions de naissance ou qui exigerait des vœux de religion ; 2° ceux qui accepteraient des fonctions ou des pensions offertes par un gouvernement étranger (2) ; 3° jusqu'à réhabilitation, les condamnés à des peines afflictives ou infamantes.

Elle *suspendait* (art. 13) l'exercice des mêmes droits, non seulement dans le chef des accusés, des interdits et des faillis, mais encore dans le chef des domestiques à gages attachés “ au service de la personne ou du ménage. „

Aux termes de l'article 129 de la constitution, aucun Français ne pouvait exercer les droits de citoyen s'il n'était inscrit au rôle de la Garde nationale sédentaire. Quant aux

(1) *Histoire politique*, p. 553.
(2) Voir à cet égard la loi du 5 ventôse an VI.

individus inscrits sur la liste des émigrés, ils ne pouvaient, en vertu d'une loi du 1er fructidor an III, jouir des droits de citoyen, aussi longtemps que leur radiation définitive n'avait pas été prononcée.

Après le coup d'État de fructidor, une loi de parti, celle du 19 fructidor an V (5 septembre 1797), décida — en dépit de l'article 14 de la constitution (1) — que les parents et alliés d'émigrés ne seraient plus admis à voter dans les assemblées primaires (art. 10). La même loi excluait, en outre, indirectement, tous les royalistes des mêmes assemblées. Son article 11 disait en effet : " nul ne sera non plus admis à voter dans les assemblées primaires et électorales, s'il n'a préalablement prêté devant l'assemblée dont il sera membre, entre les mains du président, le serment individuel de haine à la royauté et à l'anarchie, de fidélité et attachement à la République et à la Constitution de l'an III. „ La loi du 9 frimaire an VI (29 novembre 1797), enfin, décida : " Les ci-devant nobles et anoblis, c'est-à-dire, tous ceux qui avaient reçu la noblesse de leurs pères, ou qui l'avaient acquise transmissible héréditairement à leurs enfants, ne pourront exercer les droits de citoyen français dans les assemblées primaires. „ Pouvaient seuls échapper à cette déchéance ceux qui prouveraient et ceux que la loi présumait être " restés constamment fidèles à la cause républicaine. „

14. *Scrutin* (2). Les assemblées primaires se réunissaient par canton.

(1) Art. 14 : " L'exercice des droits de citoyen n'est perdu ni suspendu que dans les cas exprimés dans les deux articles précédents. „

(2) La procédure des élections fut organisée par la loi du 25 fructidor an III (11 septembre 1795). Mais l'art. 1 de cette loi stipulait qu'elle ne serait pas applicable à la première formation du Corps législatif, en l'an IV. Les élections de cette année durent se faire d'après les règles établies par les lois précédemment rendues. Le fonctionnement de la loi du 25 fructidor an III fut expliqué d'une façon remarquablement claire dans la loi en forme d'instruction du 5 ventôse an V, promulguée à la veille des élections de l'an V. La loi électorale du 25 fructidor fut modifiée partiellement par diverses lois postérieures, notamment par celles du 24, du 26 et

Il y avait au moins une assemblée par canton. Il y en avait plusieurs lorsque le nombre des citoyens ayant droit de voter dépassait neuf cents (art. 19, C. III).

Elles se subdivisaient en bureaux de vote, dès qu'il y avait plus de deux cents membres présents.

Chaque année les assemblées primaires tenaient une session, qui s'ouvrait de plein droit le 1er germinal. Elles y procédaient à la nomination des membres de l'assemblée électorale, et, lorsqu'il y avait lieu, à d'autres élections comme celles du juge de paix ou de ses assesseurs, et celle du président de l'administration cantonale.

Les assemblées primaires nommaient elles-mêmes leur président, leur secrétaire et leurs scrutateurs.

Elles avaient leur police.

Le vote avait lieu au scrutin secret (art. 31, C. III). " Dans toute élection, disait l'art. 10 du titre Ier de la loi du 25 fructidor an III, chaque votant est appelé nominativement par le secrétaire ou par un des scrutateurs, et il dépose ostensiblement un bulletin fermé et non signé. „

" Vous sentez, disait Boissy d'Anglas, que nous n'avons pu concevoir aucune élection à voix haute, la liberté n'est plus entière, si, quand il s'agit de nommer un homme, l'élection se fait ainsi. C'est à cette pratique meurtrière, inventée par vos oppresseurs, que vous avez dû tant de mauvais choix. Ceux qui osèrent la proposer et qui ne le firent qu'en parlant du courage des républicains, savaient bien quels fonds il fallait faire sur le courage de tout homme forcé de prononcer devant la multitude pour ou contre celui qu'elle protège (1). „

Les élections se faisaient, en principe, à la majorité absolue. Lorsque la majorité absolue n'était pas obtenue au premier tour, on devait, aux termes de la loi du 25 fructidor an III, procéder à un second tour d'après des règles assez compliquées, dites *scrutin de rejet ou de réduction*, que la

du 28 pluviôse an VI. A la suite de ces modifications, la loi en forme d'instruction du 5 ventôse an V fut revisée partiellement par les lois du 18 ventôse et du 6 germinal an VI.

(1) *Discours préliminaire* cité, p. 66.

loi du 28 pluviôse an VI, complétée par les lois en forme d'instruction du 18 ventôse et du 6 germinal an VI, supprima : " le simple usage, dit l'instruction du 6 germinal an VI, a démontré l'embarras, l'inutilité de cette espèce de scrutin; il a entraîné des inconvénients et des dangers. „ D'après les règles nouvelles, lorsqu'il s'agissait d'une élection au scrutin de liste, si la majorité absolue n'était atteinte ni au premier ni au second tour, la majorité relative suffisait au troisième tour. Lorsqu'il s'agissait d'une élection au scrutin individuel (1), on ne pouvait, au troisième tour, voter que pour les deux personnes qui avaient obtenu le plus de voix au second tour.

D'après la loi électorale du 25 fructidor an III, des déclarations de candidatures *pouvaient* être faites à partir du 1er nivôse. Elles devaient être publiées dans le courant de pluviôse. Enfin, elles étaient affichées et lues dans les assemblées primaires et électorales, après la formation du bureau. " Cette manière franche de s'offrir à la confiance est la plus digne d'un républicain, disait la loi du 5 ventôse an V (2) et sous tous les rapports, elle est préférable aux brigues secrètes et aux manœuvres obscures de l'ambition intrigante. „ La loi du 24 pluviôse an VI supprima cependant les déclarations de candidatures comme ayant favorisé, aux élections de l'an V, la tactique de l'opposition. " En France, disait le rapporteur aux Anciens, les listes de candidats ont été composées, pour la plupart, d'ennemis de la République ou d'hommes vraiment patriotes et modestes, qu'on n'avait portés sur les listes que pour faire de leurs noms une discussion scandaleuse et les écarter ainsi des fonctions publiques dans lesquelles ils auraient été si utiles (3). „

15. Des Électeurs au second degré : *l'Assemblée électorale.* Chaque assemblée primaire nommait un électeur à raison de deux cents citoyens, présents ou absents, ayant

(1) On votait au scrutin de liste dans toute élection où il y avait plus d'une place à conférer, et au scrutin individuel lorsqu'il n'y en avait qu'une. Loi du 18 ventôse an VI, chap. III, § 1.

(2) Ch. 1, § 4.

(3) *Moniteur*, du 27 pluviôse an VI.

droit d'y voter (art. 33, C. III). Les électeurs n'étaient nommés que pour une seule session. Ils ne pouvaient être réélus qu'après un intervalle de deux ans (art. 34, C. III).

Leur *éligibilité* était soumise à des conditions rigoureuses. Ils devaient être âgés de 25 ans, réunir les qualités nécessaires pour exercer les droits du citoyen français, et être propriétaires, usufruitiers ou locataires de biens dont l'importance variait suivant les villes ou les campagnes (art. 35, C. III). Dans les campagnes, par exemple, il fallait être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou locataire (fermier ou métayer) de biens évalués à la valeur de deux cents journées de travail.

Diverses mesures de parti tendirent à exclure, directement ou indirectement, des assemblées électorales, les adversaires de la République, voire même ceux qui pouvaient être suspects d'hostilité aux institutions nouvelles. C'est ainsi que la loi du 30 ventôse an V (20 mars 1797) exigeait qu'avant de commencer leurs opérations, les membres des assemblées électorales fissent la déclaration suivante : " Je promets attachement et fidélité à la République et à la constitution de l'an III. Je m'engage à les défendre de tout mon pouvoir contre les attaques de la royauté et de l'anarchie.. " La loi du 19 fructidor an V alla beaucoup plus loin : elle exigea qu'avant d'être admis à voter les membres des assemblées électorales prêtassent, entre les mains du président, le serment individuel de " haine à la royauté et à l'anarchie, de fidélité et attachement à la République et à la constitution de l'an III. " La même loi déclara incapables d'être nommés électeurs les parents ou alliés d'individus inscrits sur les listes d'émigrés (1), et celle du 9 frimaire an VI (29 novembre 1797) en décida de même quant aux ci-devant nobles.

16. *Scrutin.* L'assemblée électorale de chaque département se réunissait de plein droit le 20 germinal de chaque

(1) Sur le degré de parenté qui entraînait l'incapacité, voir plus bas, n° 18.

année. Elle devait terminer en une seule session de dix jours au plus et sans pouvoir s'ajourner, toutes les élections qui se trouvaient à faire ; après quoi, elle était dissoute de plein droit (art. 36, C. III). En dehors des membres des Conseils législatifs, ces assemblées pouvaient avoir à élire un membre du tribunal de cassation, un haut juré, un ou plusieurs administrateurs de département, un président ou un greffier de tribunal criminel, un accusateur public, un ou plusieurs juges pour les tribunaux civils.

Les assemblées électorales ne pouvaient s'occuper d'aucun objet étranger aux élections dont elles étaient chargées : elles ne pouvaient envoyer ni recevoir aucune adresse, aucune pétition, aucune députation (art. 37, C. III).

Tout comme les assemblées primaires, elles élisaient leur bureau et avaient leur police ; les déclarations de candidatures, d'abord admises, furent ensuite supprimées ; le vote était secret.

Les règles à suivre lorsque la majorité absolue n'était pas atteinte au premier tour de scrutin furent fixées, comme pour les assemblées primaires, d'abord par la loi du 25 fructidor an III, ensuite par celle du 28 pluviôse an VI, qui remettait en vigueur, à cet égard, le système suivi par la loi du 22 décembre 1789-janvier 1790 (1).

La question de savoir si les élections se feraient au scrutin individuel ou au scrutin de liste devait désormais également être résolue par cette dernière loi, dont l'article 25 portait : " Les représentants à l'assemblée nationale seront élus au scrutin individuel.... „

Chaque membre de l'assemblée électorale non domicilié dans la commune où elle se tenait recevait une indemnité de déplacement de 75 centimes par lieue et de 3 francs par jour de présence (2).

17. Des éligibles au Corps législatif. Pour être élu *membre du Conseil des Cinq-Cents*, il fallait, aux termes

(1) Cf. les lois en forme d'instruction du 18 ventôse et du 6 germinal an VI, ainsi que le modèle de procès-verbal annexé à cette dernière loi, modèle reproduit dans la Collection Hayez, t. XI, p. 153.

(2) Loi du 23 ventôse an V.

des articles 11 et 74 de la constitution, être citoyen français, avoir atteint l'âge de trente ans accomplis et avoir été domicilié sur le territoire de la République pendant les dix années qui avaient immédiatement précédé l'élection.

La condition de l'âge de trente ans ne devait toutefois être exigée qu'à partir de l'an VII : jusqu'à cette époque, l'âge de vingt-cinq ans accomplis était suffisant.

Pour être *membre des Anciens*, il fallait, selon les articles 11 et 83, être citoyen français, âgé de quarante ans accomplis, marié ou veuf, et avoir été domicilié sur le territoire de la République pendant les quinze années qui avaient immédiatement précédé l'élection.

La condition de domicile ne concernait toutefois pas les citoyens qui étaient sortis du territoire de la République avec mission du gouvernement (art. 84, C. III).

18. Des lois diverses vinrent, après les élections de l'an IV et de l'an V, qui avaient été défavorables au parti conventionnel, créer de nouvelles conditions d'éligibilité. C'est ainsi que celle du 3 brumaire an IV, votée par la Convention avant sa séparation, frappa d'inéligibilité : 1° les individus qui, dans les assemblées primaires ou électorales, auraient provoqué ou signé des mesures séditieuses ou contraires aux lois ; 2° les individus portés sur une liste d'émigrés et qui n'auraient pas obtenu leur radiation définitive ; les pères, fils et petit-fils, les frères et beaux-frères, les alliés au même degré, ainsi que les oncles et neveux d'individus portés sur les listes d'émigrés.

Abrogées comme inconstitutionnelles par la loi du 9 messidor an V (1), ces causes d'inéligibilité furent, après le coup d'État de fructidor, rétablies par la loi du 19 fructidor (art. 9).

(1) Cette loi abrogeait également une loi du 14 frimaire an V qui avait suspendu l'exercice des fonctions publiques dans le chef de ceux qui, avant la loi d'amnistie du 4 brumaire an IV, avaient été condamnés, ou même simplement mis en accusation, pour " faits purement relatifs à la révolution ", c'est-à-dire, pour délits exclusivement politiques.

La loi du 9 frimaire an VI frappa à son tour d'inéligibilité les ex-nobles.

19. Règles particulières a la formation du Corps législatif en l'an IV. Le mode de formation du Corps législatif dont nous venons d'esquisser les grandes lignes fonctionna en germinal an V, en germinal an VI et en germinal an VII, pour le renouvellement triennal des Conseils. Des règles différentes présidèrent à la première formation du Corps législatif en l'an IV (1). C'est ainsi que les assemblées primaires se constituèrent d'après le système qui avait prévalu pour la nomination de la Convention (suffrage universel, sauf l'exclusion des domestiques à gages). Ces assemblées se réunirent le 20 fructidor et jours suivants, à la fois pour nommer les électeurs et pour voter sur l'acceptation de la constitution.

Les élections dans les assemblées électorales (qui se réunirent à partir du 20 vendémiaire) se firent également dans des conditions spéciales : ces assemblées élurent les membres des Conseils sans les répartir elles-mêmes entre le *Conseil des Cinq-Cents* et le *Conseil des Anciens*. La distribution des élus entre les deux assemblées se fit par les élus eux-mêmes (2), dans une séance spéciale tenue le 5 brumaire an IV, lors de la première réunion du Corps législatif : un tirage au sort entre les députés mariés ou veufs désigna ceux qui devaient faire partie du Conseil des Anciens.

Enfin, l'application des membres de l'un et de l'autre Conseil aux divers départements de la République, se fit dans chaque Conseil, le 1er nivôse an IV (3).

20. Des causes qui empêchèrent le fonctionnement normal des élections. *Le décret des deux tiers et les élections de l'an IV.* Quoi qu'il en soit de ces divergences dans le mécanisme électoral, celui-ci, aussi bien en l'an IV que les années suivantes, eût permis à la volonté nationale de se manifester dans des conditions parfaites de sincérité et de

(1) Elles furent établies par les décrets des 5 et 13 fructidor an III, ainsi que par l'art. 1er du décret du 25 fructidor an III.

(2) Décret du 30 vendémiaire an IV.

(3) Idem, art. 24.

liberté, si une série de mesures violentes n'était venue en enrayer le fonctionnement normal. Parmi ces mesures il faut signaler, (indépendamment des conditions arbitraires d'accès aux assemblées primaires et électorales ou d'éligibilité dont nous avons parlé), le décret dit des deux tiers sur la réélection forcée des conventionnels, le coup d'État du 18 fructidor, et, enfin, les invalidations arbitraires d'élections.

La réélection obligée des conventionnels (1) affecta gravement la liberté des électeurs de l'an IV. En voici l'origine. Après avoir voté la constitution de l'an III, les Conventionnels s'étaient préoccupés des moyens propres à assurer pour l'avenir la continuation de leur politique qu'ils savaient condamnée par la nation. Ils tinrent à présider eux-mêmes au premier fonctionnement de la constitution: " en quelles mains, disait un rapport (2) de Baudin (des Ardennes), sera remis ce dépôt sacré (celui de la constitution)? Vous avez construit le vaisseau : par qui sera-t-il lancé ? Qui sera chargé de le mettre à la voile et quel pilote dirigera d'abord le gouvernail?... „ L'abdication prématurée de la *Constituante* — qui avait décidé (3) qu'aucun de ses membres ne pourrait faire partie de la *Législative* — a montré qu'un législateur novice n'est pas capable de faire marcher une constitution : " Vous saurez vous dévouer à de nouveaux dégoûts et de nouveaux périls pour préserver la France des maux qui la menacent. L'intérêt national et la constitution nous font un devoir de retenir les deux tiers de la Convention dans le Corps législatif. „ En conséquence, un décret du 5 fructidor (4) avait décidé que les deux tiers au moins des membres des Conseils devraient être choisis par les électeurs, parmi les membres sortants de la Convention. Cette violence faite au corps électoral provoqua à Paris l'insurrection du 13 vendémiaire an IV. L'intervention de l'armée, commandée en premier par le représentant Barras, en second par le général Bonaparte, sauva la *Convention*.

(1) Voir sur ce point SCIOUT, *ouv. cité*, t. I, pp. 323 et suivantes, et AULARD, *ouv. cité*, pp. 573-575.

(2) Cité par M. AULARD, *Histoire politique* citée, p. 573.

(3) Décret des 16 mai-17 juin 1791.

(4) Complété par les décrets du 13 fructidor an III et du 30 vendémiaire an IV.

Forcés de choisir les deux tiers de leurs élus parmi les conventionnels, les électeurs ne purent émettre de choix entièrement libre que pour le troisième tiers : ils eurent soin de l'exercer de manière à témoigner d'une façon éclatante de leurs sentiments (1) : " Le véritable caractère de ces élections, dit M. Aulard, ce fut une protestation générale contre la politique de la Convention s'obstinant à se survivre, contre le décret des deux tiers, contre l'influence que les Montagnards avaient reprise depuis quelque temps sur cette assemblée. Anti-jacobines, anti-anarchistes, anti-terroristes, comme on disait alors, voilà ce que furent ces élections de l'an IV (2). „

21 *Les élections de l'an V et le coup d'État de fructidor.* Le coup d'État de fructidor eut pour cause fondamentale le résultat des élections de l'an V (3). Ces élections avaient eu le même caractère que celles de l'an IV. L'un des deux tiers de conventionnels était sortant cette année (4). Sur deux cent et seize conventionnels sortants, onze seulement furent réélus! C'était pour le parti modéré une victoire complète, qu'il s'efforça aussitôt de mettre à profit en réagissant contre la politique conventionnelle, spécialement en matière religieuse. Mais la majorité du Directoire continuant à appartenir au parti conventionnel il en résulta, entre les Conseils et le Pouvoir exécutif, un conflit que la force trancha. Un coup d'État fut préparé où l'armée commandée par Augereau joua, comme en prairial et en vendémiaire (5), un rôle décisif. Le 18 fructidor (4 septembre), quarante députés aux Cinq-Cents, onze Anciens furent arrêtés à leur domicile tandis que le Palais législatif était occupé par l'armée. Ainsi " épurés „ et mutilés, les Conseils rendirent la célèbre loi du 19 fructidor, qui ordonnait la déportation de deux directeurs (Carnot, qui

(1) Voir une analyse détaillée des résultats dans Sciout, *ouv. cité*, t. I, pp. 377 et suivantes.

(2) *Histoire politique* citée, p. 578.

(3) Sur ces élections, voir Aulard, *ouv. cité*, p. 588, et Sciout, *ouv. cité*, t. II, pp. 317 et suivantes.

(4) Ainsi l'avait décidé le décret du 5 fructidor an III, article 15. Cfr. aussi la loi du 20 nivôse an V.

(5) Voir plus haut, nos 1 et 20.

put s'échapper, et Barthélemy) et celle de cinquante-trois députés et de diverses personnes étrangères aux Conseils ; cette loi annulait, en outre, les opérations des assemblées primaires, communales et électorales de quarante-neuf départements et privait de leurs droits de citoyen des milliers de personnes (1).

Les annulations d'élections et les déportations de députés enlevèrent aux Conseils cent septante sept députés. Comme la constitution n'admettait pas d'élections partielles entre les renouvellements annuels (2), le Corps législatif resta privé du quart environ de ses membres pendant plus de sept mois, c'est-à-dire jusqu'aux élections de germinal an VI.

22. *Les élections de l'an VI et le coup d'État du 22 floréal an VI. — Les élections de l'an VII et le coup d'État de prairial.* Le parti conservateur, anticonventionnel et modéré, vainqueur aux élections de l'an V, ne prit guère de part aux élections de l'an VI : le serment de haine à la royauté écartait des assemblées primaires et électorales la grande masse de ses partisans. Il en fut de même aux élections de germinal an VII. Des luttes très vives caractérisèrent toutefois ces élections. Les vainqueurs de fructidor n'avaient pas tardé à se diviser. Battue aux élections de l'an VI, la fraction la moins avancée, à laquelle appartenait le Directoire, se maintint en possession du pouvoir par un nouveau coup d'État : une loi du 22 floréal an VI (3), dirigée contre les démagogues, anarchistes, terroristes ou jacobins, comme on disait, vint annuler arbitrairement un grand nombre d'élections favorables à ce parti (4). Bon nombre de ces " anarchistes " n'étaient, en réalité, ni plus ni moins violents que les Directeurs et leurs partisans. Seulement ils cherchaient à leur enlever le pouvoir.

Ils prirent leur revanche aux élections de l'an VII ; un dernier coup d'État, celui du 30 prairial, dirigé cette fois

(1) Voir plus haut, nos 13 et 15.

(2) Voir no 8.

(3) Voir plus bas, no 25.

(4) Sur les élections de l'an VI, voir AULARD, *Histoire politique* citée, pp. 588 et suiv., SCIOUT, *ouv. cité*, t. III, pp. 434 et suivantes.

par le Législatif contre l'Exécutif, mit la majorité nouvelle en possession du pouvoir exécutif (1).

23. *Pression gouvernementale.* Une dernière cause contribua à fausser le jeu normal des élections, surtout en l'an VI et en l'an VII : la pression gouvernementale. Elle s'exerça par l'intermédiaire des commissaires du Directoire près des administrations départementales. Le Directoire y employa même une partie des fonds secrets : " Réveillère, Reubell lui-même, écrit le directeur Barras dans ses *Mémoires,* trouvent ce genre de mesure fort immoral en soi et surtout dans une république dont le principe est la vertu et qui ne doit jamais recourir à de pareilles infamies ; mais les passions ne pratiquent pas aussi bien la morale qu'elles la célèbrent en paroles, et le Directoire, tout en rougissant, croit devoir arrêter une distribution d'argent qui sera faite dans le mode suivant aux préparateurs et machinateurs des élections : nous en aurons, comme on dit vulgairement, pour notre argent (2). "

24. Les Élections en Belgique. Les départements belges ne furent pas appelés à prendre part aux élections pour la première formation des Conseils. Lors du décret d'annexion (9 vendémiaire an IV), les réunions des assemblées primaires avaient déjà eu lieu (20 fructidor an III et jours suivants). Le décret d'annexion (art. 9) décida en conséquence que les départements réunis ne participeraient qu'aux élections de l'an V (3).

(1) Sur les élections de l'an VII, voir Aulard, *Histoire politique* citée, p. 684, et Sciout, *ouv. cité,* t. IV, pp. 321 et suivantes.

(2) Suit l'état nominatif des fonctionnaires ou agents particuliers auxquels il a été remis des fonds sur ceux des dépenses secrètes pour manœuvrer les élections de l'an VI. *Mémoires de Barras,* publiés par Georges Duruy, Paris, 1896, tome III, pp. 194 et suiv. ; voir aussi p. 157.

(3) Sur l'ensemble des élections de l'an V, voir Lanzac de Laborie, *La Domination française en Belgique,* Paris, 1895, t. I, pp. 99 et suiv.; sur celles des départements de l'Ourthe et de la Meuse inférieure, voir Daris, *Histoire du diocèse et de la principauté de Liége* (1724-1852), Liége, 1868, t. III, pp. 105 et suiv., et t. IV, p. 35.

Ces élections eurent un caractère protestataire nettement accentué. " Malgré les abstentions et les intimidations, écrit M. de Lanzac, les élections traduisirent presque partout le vœu public : atteints dans leur fortune, blessés dans leurs croyances, violentés dans leur liberté, les Belges aspiraient à être affranchis des fonctionnaires qu'on leur avait imposés et à redevenir leurs propres maîtres ; ils saisirent avec avidité l'occasion qui se présentait. „

" Le cri de ralliement, écrivait le commissaire du Directoire près le département des Forêts, fut, dans toutes les assemblées primaires et particulièrement dans l'assemblée électorale : *point de Français ni d'origine ni d'opinion !* Tous ceux connus par leur attachement à la Révolution furent exclus ; les parents d'émigrés, les prêtres, les anciens baillis et justiciers des ci-devant seigneurs,les hommes de loi, tous ennemis du régime actuel, dominèrent dans cette assemblée et tous ceux qui étaient connus pour aimer le gouvernement furent exclus (1). „

Quoique les élections eussent eu ce caractère dans la plupart des départements belges, la loi du 19 fructidor,votée au lendemain du coup d'État dont nous avons parlé, n'annula pour la Belgique que les seules élections du département des Deux-Nèthes, élections qui avaient déjà été validées régulièrement au mois de juillet précédent. Dans ce département, les électeurs, réunis en assemblée électorale, ne parvenant pas à se mettre d'accord sur une question de vérification de pouvoirs, s'étaient divisés en deux groupes qui élurent chacun leurs députés. Les Conseils avaient validé au mois de juillet les élus du groupe le plus nombreux qui étaient des opposants au Directoire. Postérieurement à l'annulation de cette élection par la loi du 19 fructidor,une loi du 29 vendémiaire an VI (20 octobre 1797) proclama les opérations du second groupe seules valables et invita ses élus à siéger immédiatement.

(1) Poullet, *Quelques notes sur l'esprit public en Belgique pendant la domination française* (1795-1814) (extrait du *Messager des Sciences historiques,* 1894 et suiv.), Gand, 1896, p. 17.

Les vainqueurs de l'an V — c'est-à-dire les modérés, les antifrançais — ne prirent guère de part aux élections législatives de l'an VI et de l'an VII, sauf dans le département des Forêts. Le serment de haine à la royauté les tenait éloignés de l'urne électorale. Ces élections furent d'ailleurs caractérisées par une pression gouvernementale plus énergique que celle qui se manifesta dans le reste de la France (1). On vit les agents du gouvernement, les commissaires du Directoire se présenter aux suffrages de leurs administrés pour être envoyés à un des deux Conseils. Ils réussirent, en général, à se faire élire, et en cas d'échec, à se faire proclamer élus par le Corps législatif, grâce à la tactique des "scissions „. Les partisans du Directoire avaient, en effet, reçu pour consigne, lorsqu'ils s'apercevraient que les opérations électorales allaient tourner en leur défaveur, de faire scission. " Je conseillerai, écrivait au ministre de la Police le commissaire du Directoire près l'administration centrale de l'Escaut, je conseillerai aux commissaires des cantons d'engager leurs compatriotes à faire scission partout où ils prévoient ne pouvoir l'emporter. Par ce moyen, nous sommes sûrs d'avoir de bonnes élections ou d'en avoir de doubles ; dans ce dernier cas ce serait au Corps législatif de juger de la validité de l'un ou de l'autre choix, et il faut croire qu'il rendrait justice aux patriotes ; en agissant de même à l'assemblée électorale, c'est un moyen infaillible de l'emporter. „

25. Validation des pouvoirs. Aux termes de la constitution (art. 57), les députés nouvellement élus entraient en fonctions le 1er prairial de chaque année. Les Conseils ne vérifiaient pas indépendamment les pouvoirs de leurs membres. C'était au Corps législatif tout entier qu'appartenait cette vérification (art. 43, C. III). Les procès-verbaux des élections, tant aux Anciens qu'aux Cinq-Cents, étaient transmis au Conseil des Cinq-Cents : la résolution prise par

(1) Aulard, *Hist. politique* citée, p. 587 ; Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, pp. 154 et suiv., 278 et suiv.; Daris, *ouv. cité*, t. III, p. 277, et t. IV, pp. 56 et 103 ; Poullet, *Quelques notes sur l'esprit public*, etc., p. 14.

ceux-ci était soumise à l'approbation des Anciens, comme en matière de loi ordinaire.

C'est que le Corps législatif n'avait pas seulement à valider les élections pour les Conseils mais toutes les opérations des assemblées électorales : élections des juges, des administrateurs de département, des hauts jurés, etc. Très sommaire lors de la première formation des Conseils, en l'an IV (1), la procédure de la validation des pouvoirs fut réglée par la loi du 30 floréal an V (2), que modifia plus tard celle du 12 pluviôse an VI.

Cette dernière loi fut faite avec l'intention de faciliter éventuellement, dans un but de parti, l'annulation ou la modification des verdicts du corps électoral. Les élections de l'an VI paraissaient devoir être défavorables à la majorité qui avait sanctionné le coup d'État de fructidor. Elle voulut se réserver un moyen commode de se maintenir néanmoins au pouvoir. A cet effet, la loi du 12 pluviôse an VI décida que la vérification des pouvoirs ne se ferait plus en prairial, lors de l'entrée en fonctions des députés nouvellement élus, et avec leur concours, mais qu'elle se ferait en floréal, *avant* leur entrée en fonctions, *sans* leur concours, par le Corps législatif même qui venait d'être partiellement renouvelé. Ainsi les députés exclus par le corps électoral se trouvaient chargés de prononcer sur la validité des élections des candidats du parti opposant qui venaient de les battre !

Combiné avec la tactique des scissions dans les assemblées électorales, ce système permettait à la majorité fructidorienne de se maintenir indéfinitivement. Lorsque ses partisans voyaient les opérations de l'assemblée électorale prendre une tournure défavorable, ils s'en séparaient, faisaient scission, et procédaient dans un autre local à des élections dont ils réclamaient la validation de préférence à celle de l'assemblée mère.

(1) Cf. Loi du 30 vendémiaire an IV, art. 17, et Kuscinski, *Les Députés au Corps législatif de l'an IV à l'an VII*, Paris, 1905, pp. III et suivantes.

(2) Au *Bulletin des Lois*, et dans Huyghe, t. XII, p. 241.

26. Les élections de l'an VI ayant tourné contre la majorité fructidorienne, elle ne se contenta pas des facilités que lui offrait la loi du 12 pluviôse an VI, pour en corriger les résultats. Par la célèbre loi du 22 floréal an VI, elle prononça *en bloc* sur les pouvoirs des divers élus (la loi de pluviôse exigeait une vérification séparée par assemblée électorale) : les opérations électorales furent annulées dans sept départements dont les élus déplaisaient ; dans vingt-trois départements, le Corps législatif fit choix entre les scissions " sans autre règle, dit M. Aulard (1), que la sympathie inspirée aux auteurs de la loi par les opinions ou les personnes des élus " ; dans le reste de la France, il invalida quarante-huit députés (2).

En l'an VII, il y eut encore de nombreuses scissions, mais le Corps législatif rentra dans la légalité et valida les opérations des assemblées-mères (3).

27. En Belgique, la loi du 22 floréal an VI corrigea en tout ou en partie les élections dans cinq départements sur neuf : ceux de la Dyle, des Forêts, de Jemmappes, de la Lys et de l'Ourthe (4).

En l'an VII (5), il y eut encore des scissions dans la Dyle, l'Escaut, la Meuse inférieure, les Deux-Nèthes et Sambre-et-Meuse ; mais le Corps législatif valida systématiquement les opérations des assemblées-mères, sauf dans le département des Deux-Nèthes où les opérations des deux assemblées furent annulées.

(1) *Histoire politique* citée, p. 591.

(2) Le texte de la loi du 22 floréal ne se trouve pas reproduit dans la *Pasinomie*. On le trouvera dans la *Révolution française*, t. XXXVIII, pp. 428-460, où il a été publié par M. Aulard avec des notes. — Voir sur le coup d'Etat de floréal, Sciout, *ouvrage cité*, t. III, pp. 462 et suiv., et Kuscinski, *ouvrage cité*, pp. 216 et suivantes.

(3) Aulard, *Histoire politique*, p. 591.

(4) On trouvera la partie de la loi de floréal relative aux départements belges dans la Collection Hayez, t. XI, p. 233.

(5) Sciout, *ouv. cité*, t. IV, p. 327.

3

§ 3. *Le fonctionnement des Conseils*

28. Des Sessions. En principe, le Corps législatif était permanent.

Il pouvait toutefois s'ajourner à des termes qu'il désignait (art. 59, C. III).

Ce principe tendait à assurer l'indépendance complète du pouvoir législatif (1). L'Assemblée constituante l'avait déjà inscrit dans la constitution de 1791.

L'un des Conseils ne pouvait s'ajourner au delà de cinq jours sans le consentement de l'autre (art. 127, C. III).

29. Règlement d'ordre intérieur des Conseils. La constitution elle-même réglait bon nombre de points qui figurent aujourd'hui dans les règlements des Chambres. La Convention vota pour compléter ces dispositions la loi du 28 fructidor an III (2). Les Conseils réglèrent, en outre, chacun pour leur compte, certains détails d'application (3).

Résumons rapidement les principales règles constitutionnelles ou légales (4).

30. *Des Séances.* Les séances des Conseils étaient publiques. " La publicité de vos délibérations, disait Boissy d'Anglas (5), ne résulte pas seulement de ce que quelques citoyens en sont les témoins, ce qui la constitue surtout, c'est celle des procès-verbaux et des écrits des journalistes : c'est par la communication des pensées qui résulte de la liberté de la

(1) Esmein, *Droit constitutionnel* cité, p. 543.

(2) Le texte de cette loi ainsi que l'exposé des motifs, par La Revellière-Lépeaux, se trouvent au *Moniteur*, n° 361, 1er jour complémentaire de l'an III.

(3) Voir plus bas, n° 34, note 2.

(4) Voir, pour la comparaison, le règlement du 29 juillet 1789, à l'usage de l'Assemblée *constituante*, celui du 18 octobre 1791, à l'usage de l'Assemblée *législative* et celui du 28 septembre 1792 à l'usage des séances de la *Convention nationale*, reproduits à leur date, dans la *Pasinomie*.

(5) *Discours préliminaire* cité, p. 44.

presse, que la France entière peut assister à vos discussions et à vos débats. „

Pour éviter le retour des excès auxquels la présence du public aux séances des assemblées précédentes avait donné lieu, il était expressément stipulé dans l'art. 64 de la constitution que les assistants ne pouvaient excéder en nombre la moitié des membres respectifs de chaque Conseil. La loi du 28 fructidor an III stipulait, en outre, qu'aucune troupe particulière de citoyens, armés (1) ou non armés, ne serait admise à défiler dans la salle des séances de l'un ou l'autre Conseil.

Les procès-verbaux des séances devaient être imprimés (art. 64. C III) (2). " C'est une source précieuse, dit M. Aulard, pour la suite et les résultats des débats législatifs, mais il n'y a presque rien sur les discours des orateurs et la physionomie des séances (3). „

A défaut de compte-rendu officiel des débats il faut, pour se renseigner sur les discours prononcés dans les *Conseils*, recourir aux journaux de l'époque, spécialement au *Journal des Débats et Décrets* et au *Moniteur* (4).

(1) La sanction (art. 622 du Code de brumaire an IV) était la peine de mort ou vingt-quatre années de fer.

(2) Ces procès-verbaux imprimés ne se trouvent, à ma connaissance, dans aucune bibliothèque publique en Belgique. On en trouve la collection complète à la Bibliothèque nationale, à Paris.

(3) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 599.

(4) C'est également aux journaux de l'époque qu'il faut recourir pour les discours prononcés à la *Convention*, à la *Législative* et à la *Constituante* (Cfr. Aulard, *Histoire politique*, pp. 326 et 600. et *Les Orateurs de la Législative et de la Convention*, t. I, pp. 6 à 25).

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que la *Gazette nationale* ou *Moniteur universel* ne parut pour la première fois que le 24 novembre 1789 et que, jusqu'au 3 février 1790, les débats de la Constituante y furent seulement l'objet d'une notice d'une très courte étendue et souvent imparfaite. A partir de cette époque, de plus grands développements furent consacrés aux séances de l'Assemblée nationale et le compte-rendu prit la forme dramatique que le journal lui a toujours conservée depuis. En l'an IV, à la demande des abonnés, qui désiraient que le *Moniteur* commençât avec la Révolution, l'éditeur publia, avec un volume d'introduction, une série de numéros complémentaires, où se trouvent relatées les séances

A la demande de cent membres, chaque Conseil pouvait se former en Comité général ou secret " mais seulement pour discuter et non pour délibérer „ (Art. 67, C. III).

Le Corps législatif *siégeait* dans la commune qu'il désignait. Les deux Conseils devaient toujours résider dans la même commune. En aucun cas, les deux Conseils ne pouvaient se réunir dans une même salle (1) (art. 57, 58, 60, C. III).

Le Conseil des Anciens pouvait — par un décret irrévocable — changer la résidence du Corps législatif (art. 102, C. III). On sait qu'un décret de l'espèce préluda au coup d'État de brumaire d'où sortit le Consulat.

Les Conseils élisaient leur *bureau*. Continuant la tradition de la *Constituante*, de la *Législative* et de la *Convention*, l'art. 61 de la constitution décidait que les fonctions de

des États généraux et de l'Assemblée nationale depuis le 5 mai 1789 jusqu'au 3 février 1790. — Une *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États généraux jusqu'au Consulat* (mai 1789-novembre 1799), a été publiée à Paris, en 32 volumes in-8°, de 1843 à 1845 : en 1860-1862, il a paru une nouvelle édition de la *Réimpression*. A partir de l'an IV, la *Réimpression* est plutôt devenue un abrégé qu'une réimpression proprement dite. Le compte-rendu des débats des Conseils législatifs notamment y est réduit à une analyse si sommaire qu'elle perd tout intérêt.

On peut également consulter sur les débats des Assemblées législatives de France depuis la Révolution le grand ouvrage de Mavidal et Laurent : *Archives parlementaires, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises de 1789 à 1860*, 1re série, 1789 à 1799, Paris 1862 et années suivantes (ouvrage auquel la critique historique a pu, malheureusement, reprocher de graves défauts), et Buchez et Roux : *Histoire parlementaire de la Révolution française ou journal des assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*, Paris, 1834.

(1) La loi du 2e jour complémentaire de l'an III (18 septembre 1795) régla la question des salles. A partir du 2 pluviôse an VI (21 janvier 1798), les *Cinq-Cents*, qui avaient jusqu'alors, comme la Constituante, la Législative et la Convention au début, siégé dans la Salle du Manège, occupèrent leur nouvelle salle de séances au Palais Bourbon. Les *Anciens* siégeaient aux Tuileries, dans la salle occupée antérieurement par la Convention. Cf. Brette, *Histoire des édifices où ont siégé les Assemblées parlementaires de la Révolution française et de la première République*, Paris, 1902, t. I (seul paru).

président (1) et de secrétaire ne pouvaient excéder la durée d'un mois. “ Cette jalouse suspicion, dit justement M. Esmein, ne permettait pas au président d'acquérir une autorité réelle (2). „ Aux termes de la loi du 28 fructidor an III, chacun des deux Conseils nommait, en outre, tous les trois mois, une *Commission des inspecteurs de la salle*, composée de cinq membres et chargée de surveiller et d'arrêter les dépenses nécessaires à la tenue des séances, l'entretien de l'édifice où il était logé, la police de son enceinte, et généralement tous les détails d'administration relatifs à ces divers objets. Les inspecteurs nommaient les huissiers des Conseils et autres employés.

Les Conseils avaient le droit de police sur leurs membres ; mais ils ne pouvaient prononcer de peine plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois (art. 63, C. III).

La loi du 28 fructidor édictait de minutieuses prescriptions contre les cabales et les factions. Pour éviter que les députés se concertassent, formassent des groupes, des partis, cette loi ordonna que, dans chacune des deux salles, les sièges fussent séparés les uns des autres. Et pour que, malgré cette séparation, le voisinage des députés ne fût pas permanent, il fut interdit à un député de rester plus d'un mois à la même place. Des numéros d'ordre furent inscrits sur les sièges et on les tira au sort chaque mois (3).

Les deux Conseils avaient également le droit de police dans le lieu de leurs séances et dans l'enceinte extérieure qu'ils déterminaient (4). En vertu de la loi du 28 fructidor, les assistants qui troublaient gravement l'ordre des séances pouvaient être condamnés par l'assemblée à une détention depuis trois jours jusqu'à un mois.

La constitution accordait au Corps législatif une garde de

(1) On trouvera la liste des présidents dans Aulard, *Histoire politique* citée, p. 598.

(2) Esmein, *ouv. cité*, p. 743.

(3) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 596.

(4) Sur la portée de ces mots, voir un intéressant travail de La Revellière-Lépeaux, publié en annexe à ses *Mémoires*, Paris, 1895, t. III, p. 93.

citoyens pris dans la garde nationale sédentaire de tous les départements et choisis par leurs frères d'armes. Cette garde ne pouvait être en dessous de quinze cents hommes en activité de service (art. 70, C. III). Au 18 fructidor, cette garde fut plutôt surprise ou circonvenue que traître à son devoir. Au 18 brumaire, elle se montra hésitante et ne se tourna contre l'Assemblée qu'à l'invitation expresse du président des Cinq-Cents, Lucien Bonaparte.

En vue de garantir le Corps législatif de la pression du Pouvoir exécutif, l'art. 69 de la constitution défendait au Directoire exécutif, de faire passer ou séjourner aucun corps de troupes dans la distance de six myriamètres (douze lieues moyennes) de la commune où le Corps législatif tenait ses séances, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation (1). Quoique sévèrement sanctionnée par le Code de brumaire an IV (art. 621), cette défense n'arrêta pas le Directoire au 18 fructidor (2). Une loi du 18 fructidor an V, votée par les Conseils après leur épuration, vint couvrir l'attitude prise par le Pouvoir exécutif.

31. *Des votes.* L'art. 65 de la constitution voulait que toute délibération se prît par assis et levé. En cas de doute il était fait un appel nominal ; mais alors les votes étaient secrets : les membres se servaient à cette fin de bulletins imprimés portant la lettre majuscule O (oui) ou la lettre N (non), qu'on recueillait dans une urne.

32. *Procédure des délibérations aux Cinq-Cents.* Le Conseil des Cinq-Cents ne pouvait délibérer si la séance n'était composée de deux cents membres au moins (art. 75, C. III). La constitution prenait des mesures minutieuses pour éviter les délibérations précipitées, dont la Convention avait si souvent donné le fâcheux exemple. Aux termes de l'art. 77, il devait se faire trois lectures de chaque proposition :

(1) Sur les mesures d'application, voir la loi du 10 thermidor an V (28 juillet 1797).

(2) Voir plus haut, no 21. La peine était dix ans de gêne pour les membres du Directoire, le ministre ou le commandant en chef.

" L'intervalle entre deux de ces lectures ne peut être moindre de dix jours. La discussion est ouverte après chaque lecture ; et néanmoins, après la première ou la seconde, le Conseil des Cinq-Cents peut déclarer qu'il y a lieu à l'ajournement, ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer. — Toute proposition doit être imprimée et distribuée deux jours avant la seconde lecture. — Après la troisième lecture, le Conseil des Cinq-Cents décide s'il y a lieu ou non à l'ajournement. „ Étaient exemptes de ces formes, les propositions reconnues urgentes par une déclaration préalable du Conseil. Cette déclaration devait énoncer les motifs de l'urgence, et il en était fait mention dans le préambule de la résolution (art. 81, C. III).

Les orateurs ne pouvaient parler que de la tribune (1).

Les membres des Conseils délibéraient revêtus des marques de leur dignité (2), " afin, disait Boissy d'Anglas, que chacun soit à chaque instant rappelé à ce qu'il est, à ce qu'il doit être... La dignité, la parure décente du magistrat, disposent les esprits au respect et à l'obéissance. Peut-être jamais l'enceinte de cette assemblée n'eût été forcée par les brigands, si chaque représentant du peuple eût été tenu de n'y paraître jamais qu'avec le costume de ses fonctions (3). „

33. *Procédure des délibérations aux Anciens.* Le *Conseil des Anciens* ne pouvait délibérer si la séance n'était composée de cent vingt-six membres au moins. Ici encore, la constitution prenait des précautions pour éviter les délibérations précipitées : " Aussitôt, disait l'art. 87, qu'une résolution du Conseil des Cinq-Cents est parvenue au Conseil des Anciens, le président donne lecture du préambule „ ; art. 88. " Le Conseil des Anciens refuse d'approuver les résolutions du Conseil des Cinq-Cents qui n'ont point été prises dans les formes prescrites par la constitution „ ; art. 89. " Si la proposition a été déclarée urgente par le Conseil des Cinq-Cents, le Conseil délibère pour approuver ou rejeter

(1) Loi du 28 fructidor an III, art. 1 des dispositions relatives à l'*ordre de la parole.*

(2) Sur le costume, voir la loi du 3 brumaire an IV (Huyghe, t. V).

(3) *Discours préliminaire* cité, pp. 44 et 50.

l'acte d'urgence „ ; art. 91. “ Si le Conseil des Anciens rejette l'acte d'urgence, il ne délibère point sur le fond de la résolution „ ; art. 92. “ Si la résolution n'est pas précédée d'un acte d'urgence, il en est fait trois lectures : l'intervalle entre deux de ces lectures ne peut être moindre de cinq jours. — La discussion est ouverte après chaque lecture „ ; art. 93. “ Le préambule des lois énonce les dates des séances du Conseil des Anciens auxquelles les trois lectures ont été faites „ : art. 94.“ Le décret par lequel le Conseil des Anciens reconnaît l'urgence d'une loi, est motivé et mentionné dans le préambule de cette loi. „

34. *Commissions.* En vue d'assurer le principe de la séparation des pouvoirs, la constitution (art. 67) interdisait aux deux Conseils de créer dans leur sein aucun Comité permanent. On évitait ainsi à tout jamais le retour des Comités de la Convention, avec leurs abus et leurs excès (1).

L'art. 67 de la constitution permettait à chaque Conseil, lorsqu'une matière lui paraissait susceptible d'un examen préparatoire, de nommer parmi ses membres une commission spéciale, qui devait borner son activité à l'objet de son mandat. — Cette commission devait être dissoute aussitôt que le Conseil avait statué sur l'objet dont elle était chargée (2).

35. Caractères généraux du mandat. Serment. Indemnités. Incompatibilités. Immunités. La constitution prohibait nettement le *mandat impératif.*“ Les membres du corps législatif, disait l'art. 52, ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la nation entière et il ne peut leur être donné aucun mandat. „

La constitution n'imposait aucun *serment* aux représentants. Mais d'après la loi du 23 nivôse an IV (3) relative à la

(1) Dupriez, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique,* Paris, 1893, t. II, pp. 273 et 281.

(2) Sur les mesures d'application que les Conseils ont faite de cette disposition, voir dans Aulard, *Histoire politique* citée, p. 596, la résolution des Cinq-Cents en date du 27 thermidor an IV.

(3) Collection Hayez, t. V, p. 17. La formule du serment fut modifiée par la loi du 24 nivôse an V (Collection Hayez, t. VII, p. 105).

célébration annuelle du 21 janvier, “ anniversaire de la juste punition du dernier roi des Français „ (1), le président de chaque Conseil devait, ce jour, recevoir le serment des représentants du peuple : “ Individuellement et à la tribune, disait cette loi, ils jureront haine à la royauté. „ La loi du 21 fructidor an V imposa, d'autre part, aux membres du nouveau tiers le serment de haine à la royauté et à l'anarchie, faute de quoi ils étaient réputés démissionnaires, conformément à la loi du 19 ventôse an IV (2).

Les membres du Corps législatif recevaient une *indemnité annuelle* que l'art. 68 de la constitution fixait comme suit : “ Elle est, dans l'un et l'autre Conseil, fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment. „ En fait, cela représentait une somme de 7200 à 7500 francs (3).

En vue d'assurer le respect de la séparation des pouvoirs (4) la constitution (art. 47) proclamait l'incompatibilité entre la qualité de membre du Corps législatif et l'exercice d'une autre fonction publique, excepté celle d'archiviste de la République. Une loi du 30 germinal an V détermina en conséquence le mode du remplacement définitif ou temporaire des fonctionnaires publics qui venaient à être élus membres du Corps législatif. En vertu de l'art. 3 de cette loi, les citoyens qui faisaient partie de l'armée — et il y eut un certain nombre de généraux élus en l'an V — conservaient leur grade et leur droit à l'avancement par rang d'ancienneté, mais l'exercice des fonctions militaires leur était spécialement interdit tant que durait leur qualité de législateur.

Les membres des Conseils jouissaient d'*immunités très larges* (5).

Tout d'abord, ils avaient, pour les actes accomplis dans

(1) Voir aussi la loi du 18 floréal an II.

(2) La loi du 19 ventôse an IV-10 mars 1796 (Collection Hayez, t. X, p. 75), décidait que les membres des autorités constituées ne pouvaient, sous peine de déportation, entrer en exercice de leurs fonctions avant d'avoir prêté le serment de haine à la royauté.

(3) Cfr. Aulard, *Histoire politique* citée, p. 602, note 1.

(4) Esmein, *ouvrage cité*, p. 670.

(5) Pour la comparaison avec les constitutions antérieures et postérieures, voir Esmein, *ouvrage cité*, pp. 759-764.

l'exercice de leurs fonctions, le privilège de l'*irresponsabilité* : " ils ne peuvent, disait l'art. 110 de la constitution, être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. „ Les votes étant secrets, il n'y avait pas lieu de les prévoir expressément dans l'immunité.

Ils jouissaient, ensuite, — pour les actes étrangers à l'exercice de leurs fonctions — de *privilèges de procédure et de juridiction*.

Sauf le cas de flagrant délit, ils ne pouvaient être amenés devant les officiers de police, ni mis en état d'arrestation, avant que le Conseil des Cinq-Cents n'eût proposé la mise en jugement et que le Conseil des Anciens ne l'eût décrétée.

En cas de flagrant délit, ils pouvaient être saisis ; mais il en devait être donné avis, sans délai, au Corps législatif et la poursuite ne pouvait être continuée qu'après que le Conseil des Cinq-Cents eût proposé la mise en jugement et que le Conseil des Anciens l'eût décrétée (art. 112, C. III).

La constitution conférait ainsi aux Conseils plus que le simple droit d'autoriser les poursuites ; elle leur confiait la mission d'apprécier les charges et de prononcer la mise en accusation elle-même.

La *Haute Cour de justice* seule pouvait juger les membres des Conseils qui s'étaient rendus coupables d'infractions aux lois pénales. Ils devaient y être traduits de même, en vertu de l'art. 115 de la constitution, " pour faits de trahison, de dilapidation, de manœuvres pour renverser la Constitution et d'attentat contre la sûreté intérieure de la République „.

Les Conseils ne prononçaient sur les dénonciations dont un de leurs membres était l'objet qu'après l'avoir entendu ou lui avoir donné la faculté de se faire entendre (art. 118 et 120, C. III).

L'article 644 du Code de brumaire (1) déclarait coupables de forfaiture les magistrats qui auraient violé les immunités des membres des Conseils (2).

(1) Voir aussi les articles 612 et 620 du même Code.

(2) Signalons un dernier privilège : des règles spéciales, formulées par la loi du 20 thermidor an IV (7 août 1796), déterminaient la

CHAPITRE II

LES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS

36. La constitution confiait aux Conseils, sans partage aucun avec les organes du pouvoir exécutif, la plénitude du pouvoir législatif. Elle ne les confinait toutefois pas à la mission exclusive de faire les lois. Elle leur confiait encore d'autres fonctions. Elle leur déléguait, en effet, les pouvoirs et fonctions suivants : 1° de proposer et décréter *les lois* (1), c'est-à-dire les règles de droit d'intérêt commun et d'une portée générale ; 2° *le pouvoir de la bourse*, comme l'appellent les Anglais *(power of the purse)* : " Les contributions publiques, disait l'art. 302 de la constitution, sont délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif. A lui seul appartient d'en établir. Elles ne peuvent subsister au-delà d'un an, si elles ne sont expressément renouvelées. „ C'était au Corps législatif également qu'il appartenait de consentir les dépenses publiques (art. 317-318, C. III). 3° Les Conseils *déclaraient la guerre, ratifiaient les traités* de paix, d'alliance et de commerce, autorisaient l'*introduction d'une troupe étrangère* sur le territoire français (art. 326, 333, 255, C. III). 4° La constitution réservait au Corps législatif le droit de régler certaines questions d'ordre administratif particulièrement importantes : telles la fixation des limites des départements, des cantons et des communes (art. 4, 5, 7, C. III), le nombre et les attributions des ministres (art. 150, C. III), les règles et le mode des fonctions des administrations départementales et municipales en matière de finances et d'administration intérieure (art. 190, C. III), l'organisation et la

manière dont devaient être reçues les dépositions des membres du Corps législatif cités en témoignage devant des tribunaux autres que ceux qui siégeaient dans la commune où ils exerçaient leurs fonctions.

(1) Nous entendons ici le mot *loi* dans son sens réel. Cfr. Esmein, *ouvrage cité*, pp. 15, 93 et 774.

discipline de la garde nationale sédentaire (art. 278, C. III), le mode de recrutement de l'armée (art. 286, C. III) ; l'approbation des emprunts des départements ou des municipalités ; l'organisation de la garde du Corps législatif (art. 70, C. III) ; la fabrication, l'émission de toute espèce de monnaies, la fixation de leur poids et de leur valeur et la détermination de leur type (art. 312, C. III).

Les *résolutions* du *Conseil des Cinq-Cents* sur ces divers objets, adoptées par le *Conseil des Anciens*, s'appelaient *lois* (art. 92, C. III) (1).

5° Les Conseils exerçaient, enfin, des attributions diverses : ils élisaient le Directoire, ainsi que les commissaires de la trésorerie et de la comptabilité ; seuls ils pouvaient mettre les membres du Directoire ou ceux des Conseils en accusation ; il leur appartenait également de mettre en accusation les juges coupables de forfaiture (art. 263, C. III) et d'autoriser la prise à partie contre les membres du Tribunal de cassation ou de la Haute Cour de justice (2) ; ils statuaient sur l'opportunité d'une revision de la constitution.

37. De l'exercice du pouvoir législatif par le Corps législatif. Les Conseils exerçaient sans partage le pouvoir législatif. Le Directoire n'avait, en principe, aucune part à l'élaboration de la loi. Il n'avait, notamment, aucune initiative proprement dite, sauf en matière de déclaration de guerre : pour que le Corps législatif pût la déclarer, il fallait " la proposition formelle et nécessaire du Directoire " (art. 326, C. III). Il n'avait aucun droit d'examen ou d'amendement, aucun droit d'approbation ou de rejet.

La constitution reconnaissait cependant au Directoire, à l'égard des Conseils, certaines facultés qui lui donnaient comme un droit d'initiative indirect. Le Directoire devait, en effet, chaque année, présenter par écrit à l'un et l'autre Conseil le projet des dépenses qu'il croyait convenable d'établir. Il devait également indiquer aux Conseils les abus qui étaient à sa connaissance (art. 162, C. III). Le Directoire

(1) Le mot *loi* est pris ici dans son sens formel.
(2) Code de brumaire, art. 566.

pouvait, en toute matière, inviter, par écrit, le Conseil des Cinq-Cents à prendre un objet en considération. Il pouvait même " lui proposer des mesures, mais non des projets rédigés en forme de loi „ (art. 163, C. III).

En fait, de très nombreuses mesures furent prises par le Corps législatif et des lois modifiées ou décrétées par lui à la suite d'un message du Directoire (1).

Ni les directeurs, ni les ministres n'avaient cependant entrée aux Conseils. " Le Directoire, disait l'article 170 de la constitution, a quatre messagers d'État. Ils portent aux deux Conseils législatifs les lettres et les mémoires du Directoire; ils ont entrée à cet effet dans le lieu des séances des Conseils législatifs. Ils marchent précédés de deux huissiers. „ Les Conseils avaient également leurs messagers d'État chargés de porter au Directoire les lois et actes du Corps législatif (art. 125-126, C. III).

38. Dans l'élaboration de la loi une part inégale était faite aux deux Conseils. " La proposition des lois, disait l'article 76 de la constitution, appartient exclusivement au Conseil des Cinq-Cents. „

Chaque membre du Conseil des Cinq-Cents pouvait prendre l'initiative d'une proposition, mais aucune " motion „ ne pouvait être discutée, si elle n'était appuyée par quatre membres et préalablement déposée sur le bureau (2).

Sans droit d'initiative (3), les Anciens n'avaient aucun droit d'amendement. " La proposition de la loi, faite par le Conseil des Cinq-Cents, disait l'article 95 de la constitution,

(1) Cf. les histoires du Directoire et spécialement une publication faite à Paris, Imprimerie nationale, vendémiaire an VII, par les soins de la Commission des inspecteurs du Conseil des Cinq-Cents et intitulée : *Table alphabétique des matières contenues dans les messages adressés par le Directoire exécutif au Conseil des Cinq-Cents, depuis le 13 brumaire an IV jusqu'au 1er prairial an VI*, un vol. in-8°, de 431 pages.

(2) *Loi du 28 fructidor an III portant règlement d'ordre intérieur des Conseils* (voir plus haut, no 29) : articles 1 et 2 du titre consacré aux *motions*.

(3) Sauf en matière de revision de la constitution. Voir plus bas, no 42.

s'entend de tous les articles d'un même projet : le Conseil des Anciens doit les rejeter tous, ou les approuver dans leur ensemble. „ Indirectement toutefois, et grâce aux dispositions des articles 99-100, le Conseil des Anciens pouvait, dans une certaine mesure, faire prévaloir ses vues quant à la nécessité d'un amendement. L'article 99 disait, en effet, qu'en cas de rejet par les Anciens d'un projet de loi, ce projet ne pouvait plus être présenté par le Conseil des Cinq-Cents qu'après une année révolue. Mais, ajoutait l'article 100, le Conseil des Cinq-Cents peut néanmoins présenter, à quelque époque que ce soit, un projet de loi qui contienne des articles faisant partie d'un projet qui a été rejeté.

Cette répartition de fonctions était justifiée comme suit par Boissy d'Anglas : " Le Conseil des Cinq-Cents étant composé de membres plus jeunes, proposera les décrets qu'il croira utiles ; il sera la pensée, et, pour ainsi dire, l'imagination de la République ; le Conseil des Anciens en sera la raison : il n'aura d'autre emploi que d'examiner avec sagesse quelles seront les lois à admettre ou les lois à rejeter, sans pouvoir en proposer jamais. Le contraire eût été dangereux ; rien n'eût empêché qu'une faction, s'établissant dans le Conseil des Anciens, ne voulût conquérir l'opinion populaire par des propositions exagérées, et ne rivalisât d'extravagance avec le Conseil qu'il doit contenir (1). „

39. *Interdiction au Corps législatif de déléguer ses pouvoirs.* L'article 45 de la constitution déclarait qu'en aucun cas, le Corps législatif ne pouvait déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui étaient attribuées par la constitution. Il n'y aurait plus désormais de représentants du peuple en mission.

40. Rapports avec le pouvoir exécutif. Tout en confiant aux Conseils l'élection des membres du Directoire exécutif, la constitution ne considérait pas néanmoins ceux-ci comme les délégués du Corps législatif pour l'exercice du pouvoir exécutif. C'est la nation qui déléguait le pouvoir exécutif au

(1) *Discours préliminaire* cité, pp. 41-42.

Directoire, le Corps législatif faisant simplement, aux termes de l'art. 132, " les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la nation ".

La constitution proclamait d'ailleurs en termes fort nets la séparation et l'indépendance du pouvoir exécutif à l'égard du pouvoir législatif : " Le Corps législatif, disait l'article 46, ne peut exercer par lui-même, ni par des délégués, le pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire. " " Il faut, expliquait Boissy d'Anglas, que les lois se fassent avec lenteur et s'exécutent avec promptitude, et le contraire existe nécessairement, si le pouvoir de faire les lois est confondu avec celui de les faire exécuter ; il faut que les lois soient générales, qu'elles embrassent tous les hommes, qu'elles soient connues d'avance par tous ceux qui y sont soumis, et le contraire arrive nécessairement, si le législateur peut encore être chargé de l'exécution ; alors vous n'avez plus des lois positives, vous n'avez que des décisions appliquées à des cas particuliers. "

Les Conseils n'exerçaient même pas à l'égard du Directoire et de ses ministres ce droit de contrôle que les Chambres exercent aujourd'hui sur les actes des ministres responsables.

Les ministres n'ayant point entrée aux Conseils, on ne pouvait ni leur poser des *questions*, ni les *interpeller*. Les Conseils ne possédaient même pas le droit d'*enquête parlementaire* (2). Mais ils avaient le droit de demander par écrit au Directoire des comptes et des éclaircissements, que celui-ci devait lui fournir, par écrit également (art. 161, C. III). Il arriva souvent que les demandes d'éclaircissements visaient la conduite et les agissements des ministres ou des fonctionnaires du Directoire (3).

Les Commissions des Conseils avaient d'ailleurs des conférences fréquentes, soit avec le Directoire, soit avec les ministres (4).

(1) *Discours préliminaire* cité, pp. 45-46.

(2) Esmein, *ouv. cité*, p. 830.

(3) Voir des exemples dans les *Mémoires de Barras*, t. II, pp. 87, 142 ; t. III, 254.

(4) *Mémoires de Barras*, t. II, 161, 186, 216, etc. ; *Mémoires de La Revellière-Lépeaux*, t. I, p. 368.

41. Si le Directoire et ses ministres n'étaient pas *politiquement responsables* vis-à-vis des Conseils, c'était cependant le Corps législatif qui mettait en œuvre la *responsabilité pénale* des membres du Directoire. Il possédait à leur égard le droit d'accusation (art. 158, C. III).

42. Revision de la constitution. La constitution de l'an III consacrait un titre entier à ce sujet (art. 336 et suiv.).

Elle donnait au Corps législatif le droit de déclarer qu'il y avait lieu à revision. Elle ne lui donnait pas le droit de statuer sur les modifications mêmes à apporter à l'acte constitutionnel : c'était là l'œuvre d'une assemblée spéciale, dite *Assemblée de revision*, dont la constitution réglait l'organisation et la convocation. Les *assemblées primaires* devaient statuer sur le projet de réforme arrêté par l'*Assemblée de revision*.

La déclaration par le Corps législatif qu'il y avait lieu à revision était soumise à des solennités spéciales. La proposition de revision ne pouvait émaner que des Anciens, elle devait être ratifiée par les Cinq-Cents. “ Lorsque, disait l'art. 338 de la constitution, dans un espace de neuf années, la proposition du Conseil des Anciens, ratifiée par le Conseil des Cinq-Cents, a été faite à trois époques éloignées l'une de l'autre de trois années au moins, une Assemblée de revision est convoquée. „

LIVRE II

Le Pouvoir exécutif

CHAPITRE I

LE DIRECTOIRE EXÉCUTIF

§ 1. Organisation du Directoire exécutif

43. Nomination. L'art. 132 de la constitution déléguait le pouvoir exécutif “ à un directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale au nom de la nation „.

“ Cette combinaison, disait Boissy d'Anglas (1), concentre assez la force du gouvernement pour qu'il soit rapide et ferme, et la divise assez pour rendre chimérique toute prétention d'un des directeurs à la tyrannie. „ Elle ne fut cependant pas adoptée sans discussion dans la commission chargée de préparer le projet de constitution (2). Les uns voulaient *deux* magistrats suprêmes, ou consuls biennaux, dont l'un gouvernerait pendant la première année, et l'autre pendant la seconde ; d'autres, *un* président annuel ; d'autres, un conseil d'au moins *trois* membres. On finit par en adopter *cinq*. “ Chacun se décida, écrit Thibaudeau (3), pour tel ou

(1) *Discours préliminaire* cité, p. 47.

(2) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 564.

(3) *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, Paris, 1824, t. I, p. 183.

tel nombre, suivant qu'il était plus ou moins effrayé de tout ce qui pouvait rappeler la royauté. „ La Convention ratifia les propositions de sa commission. Dans son immense majorité, elle était encore du sentiment qu'un de ses membres exprimait à sa première séance : “ Ce n'est pas seulement la royauté qu'il importe d'écarter de notre constitution, c'est toute espèce de puissance individuelle qui tendrait à restreindre les droits du peuple et blesserait les principes de l'égalité. J'ai entendu parler, non sans horreur, de la création d'un triumvirat, d'une dictature, d'un protectorat (1). „

Le mode d'élection fût également très discuté. “ Il n'y avait guère, lit-on encore dans les *Mémoires* de Thibaudeau, à opter qu'entre deux partis : le choix médiat ou immédiat du peuple, ou celui de la législature. Le dernier l'emporta. Louvet craignait qu'autrement les assemblées primaires, ou leurs délégués pour l'élection, ne nommassent un jour un Bourbon. La majorité se détermina par la crainte que le pouvoir exécutif ne fut trop puissant, s'il sortait de l'élection populaire (2). „

44. *Élection.* L'élection du Directoire par les Conseils était réglée sur les bases suivantes (3): “ Le Conseil des Cinq-Cents, disait l'art. 133 de la constitution, forme au scrutin secret une liste décuple du nombre des membres du Directoire qui sont à nommer et la présente au Conseil des Anciens qui choisit, aussi au scrutin secret, dans cette liste. „

Dès la première formation du Directoire, le Conseil des Cinq-Cents se réserva en fait le choix des directeurs en n'inscrivant sur ses listes qu'un nombre restreint de candidats sérieux (4). C'était obliger moralement les Anciens à les choisir. “ Le 8 brumaire (an IV), dit Barras dans ses *Mémoires* (5), le Conseil des Cinq-Cents forma une liste de cinquante candidats pour l'élection de cinq membres qui devaient composer le Directoire. Excepté les noms de Siéyès,

(1) Voir d'autres témoignages encore dans ESMEIN, *ouv. cité*, p. 474.
(2) *Mémoires* cités, t. I, p. 183.
(3) La loi du 4 prairial an V réglait les formalités de détail.
(4) SCIOUT, *Le Directoire* etc., t. I, p. 420 ; ESMEIN, *ouv. cité*, p. 485.
(5) T. II, p. 2.

La Revellière, Le Tourneur, Reubell et Barras, on ne voyait sur cette liste que des noms entièrement inconnus. „ Aussi ces candidats furent-ils élus par les Anciens, mais Siéyès, n'ayant pas accepté, fut remplacé, à la suite d'un nouveau scrutin, par Carnot.

Les cinq directeurs étaient tous des anciens conventionnels; tous aussi, ils étaient des régicides, sauf Reubell, absent par commission lors du procès de Louis XVI, mais qui aurait certainement voté sa mort, dit M. Sciout.

45. *Éligibilité.* L'éligibilité aux fonctions de directeur était réglée par les art. 134 et suivants de la constitution, aux termes desquels les membres du Directoire devaient être âgés de quarante ans au moins et ne pouvaient être pris que parmi les citoyens qui avaient été membres du Corps législatif ou ministres (disposition qui ne devait toutefois être observée qu'à partir de l'an IX).

Les membres du Corps législatif ne pouvaient être élus au Directoire, ni pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant la première année après l'expiration de ces mêmes fonctions. Cette condition ne devait d'ailleurs entrer en vigueur qu'à partir du premier jour de l'an V (1796-1797). On la perdit de vue le 26 floréal an VI, lors de l'élection de Treilhard. Plus tard, les Conseils s'en souvinrent et une loi du 29 prairial an VII prononça l'annulation de l'élection : à l'époque où elle avait eu lieu, il n'y avait pas une année entière (il s'en fallait de quatre jours) que Treilhard avait cessé d'être membre des Cinq-Cents.

46. *Renouvellement* (1). Le Directoire se renouvelait par cinquième tous les ans. " Par le renouvellement lent et graduel des membres du Directoire, disait Boissy d'Anglas, vous y maintiendrez l'esprit d'ordre et de suite, et vous réunirez les avantages de l'unité sans en avoir les inconvénients (2). „ Conformément à l'article 137 de la constitution, le sort décida,

(1) On trouvera dans Aulard, *Histoire politique* citée, p. 601, le détail des scrutins pour les renouvellements successifs du Directoire.

(2) *Discours préliminaire* cité, p. 48.

pendant les quatre premières années, de la sortie successive de ceux qui avaient été nommés la première fois (1).

Lors de la première sortie, en l'an V, le sort tomba sur Le Tourneur; avec Carnot, il appartenait à la fraction la plus modérée du Directoire. Les Conseils, en majorité anti-conventionnels et modérés, depuis les élections de l'an V, ne purent, dès lors, que remplacer un modéré par un autre (Barthélemy), et la majorité au sein du Directoire continua à appartenir au parti conventionnel réprouvé par le corps électoral. Un conflit aigu entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif en résulta. Il aboutit, comme nous l'avons dit, au coup d'État de fructidor (2).

Un membre sortant du Directoire ne pouvait être réélu qu'après un intervalle de cinq ans (art. 138, C. III).

En cas de vacance par mort, démission ou autrement, le Corps législatif devait procéder à l'élection d'un remplaçant " dans dix jours pour tout délai „ (art. 140, C. III).

Le nouveau membre n'était élu que pour le temps d'exercice qui restait à celui qu'il remplaçait.

47. Fonctionnement. Le Directoire avait un président. Sa nomination était réglée de manière à n'assurer à aucun des membres une influence prépondérante, durable : " Chaque membre du Directoire le préside à son tour, durant trois mois seulement „ (art. 141, C. III). " Un président de ce Directoire, disait Boissy d'Anglas, nommé constitutionnellement pourrait usurper sur ses collègues une prépondérance trop forte, et vous devez les en garantir ; ce n'est pas pour eux, mais pour le peuple qu'ils doivent être indépendants et libres, qu'ils doivent être égaux en pouvoir (3). „

Le Directoire ne pouvait délibérer, s'il n'y avait trois membres présents au moins (art. 143, C. III).

Il se choisissait, hors de son sein, un secrétaire qui contresignait les expéditions et rédigeait les délibérations sur

(1) Voir à cet égard les lois du 25 et du 30 floréal an V et celle du 15 ventôse an VI, au *Bulletin des Lois* ou dans la Collection Hayez, t. IX, pp. 117 et 129, et t. XI, p. 74.

(2) Voir plus haut, n° 21.

(3) *Discours préliminaire* cité, p. 48.

un registre où chaque membre avait le droit de faire inscrire son avis motivé (1).

Le Directoire pouvait, quand il le jugeait à propos, délibérer sans l'assistance de son secrétaire ; en ce cas, les délibérations étaient rédigées, sur un registre particulier, par un des membres du Directoire.

Le Directoire devait résider dans la même commune que le Corps législatif.

48. Prérogatives, traitement, immunités. Les membres du Directoire étaient logés aux frais de la République et dans un même édifice. Le Palais du Luxembourg fut mis à leur disposition à cet effet.

La constitution leur garantissait à chacun d'eux un traitement annuel de la valeur de cinquante mille myriagrammes de froment (art. 173, C. III), soit un traitement de 120 à 125 mille francs (2).

Le Directoire avait sa garde habituelle, et soldée aux frais de la République, composée de cent vingt hommes à pied et de cent vingt hommes à cheval.

Le Directoire était accompagné de sa garde dans les cérémonies et marches publiques. Il y avait toujours le premier rang (art. 167, C. III), parce que le Corps législatif n'assistait à aucune cérémonie publique et n'y envoyait point de députation (art. 72, C. III).

Les membres du Directoire ne pouvaient paraître dans l'exercice de leurs fonctions, soit au dehors, soit dans l'intérieur de leurs maisons, que revêtus du costume qui leur était propre (art. 165, C. III) (3).

Chaque membre du Directoire se faisait accompagner au dehors de deux gardes (art. 168, C. III).

Tout poste de force armée devait au Directoire et à chacun de ses membres les honneurs militaires supérieurs (art. 169, C. III).

(1) Le registre des procès-verbaux des séances du Directoire repose aux *Archives nationales*, à Paris. Cf. Aulard, *Histoire politique* citée, p. 603.

(2) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 602.

(3) Voir sur le costume la loi du 3 brumaire an IV.

“ Il faut, avait dit Boissy d'Anglas, que ce Directoire qui représente la force de la République française, qui doit soutenir ses décrets, défendre ses droits et faire respecter sa dignité, soit revêtu d'un état convenable à l'importance de ses éminentes fonctions. Nous vous proposons de donner à chacun de ses membres un costume qu'ils ne quittent jamais, des gardes qui les environnent toujours, l'habitation d'un palais national, et des appointements qui les mettent à portée de recevoir avec décence les ambassadeurs des puissances étrangères. En vous proposant ces vues, nous nous sommes bien attendus aux clameurs de l'inexpérience et même de la mauvaise foi... Ces hommes sombres et farouches, qui ruinaient tout pour tout niveler, vont sans doute nous faire un grand crime d'avoir osé vous faire des propositions si contraires à leur système... Mais, citoyens, nous sommes persuadés qu'il n'est aucun membre de la Convention qui ne soit à présent convaincu de la fausseté, de la folie et du danger de ces principes démagogiques (1). „

Les membres du Directoire jouissaient, enfin, en matière pénale, de privilèges de procédure et de juridiction que nous allons exposer en traitant de leur responsabilité.

49. *Responsabilité.* La constitution proclamait la responsabilité *judiciaire* des membres du Directoire (art. 158, 112-123, C. III). Non seulement les directeurs étaient responsables des infractions aux lois pénales qu'ils viendraient à commettre, soit dans l'exercice de leurs fonctions (2), soit en dehors, mais encore “ de tous faits de trahison, de dilapidation, de manœuvres pour renverser la constitution et d'attentat contre la sûreté intérieure de la République. „

La responsabilité des membres du Directoire était mise en jeu d'après les mêmes règles que celles établies à l'égard des membres des Conseils : le Corps législatif seul pouvait les mettre en accusation, et seule la Haute Cour de justice pouvait les juger. Il appartenait au Conseil des Cinq-Cents de

(1) *Discours préliminaire* cité, p. 48.

(2) Voir, par exemple, les articles 616 et suivants du Code de brumaire an IV, et les art. 104 et 131 de la constitution.

proposer la mise en jugement et aux Anciens de la décréter. Avant d'être mis en accusation, les prévenus devaient être appelés pour être entendus par les Conseils. Hormis le cas de flagrant délit, les directeurs ne pouvaient être arrêtés avant le décret de mise en accusation (art. 158 et 112, 113, C. III). Même après arrestation en cas de flagrant délit, les poursuites ne continuaient qu'après le décret de mise en accusation (art. 158, 112, C. III).

§ 2. Les attributions du Directoire exécutif

50. La constitution déléguait, en ordre principal, au Directoire le pouvoir exécutif (art. 132). Cette délégation n'était cependant pas complète ; elle comportait, en matière de finances, certaines restrictions que j'expliquerai ailleurs (art. 317, C. III).

Sans reconnaître au Directoire une participation proprement dite à l'exercice du pouvoir législatif, la constitution lui attribuait vis-à-vis du Corps législatif, certaines prérogatives, dont nous avons déjà signalé l'importance pratique.

Très restreinte, au contraire, était, constitutionnellement tout au moins, l'influence du Directoire sur l'exercice du pouvoir judiciaire.

Enfin, la constitution confiait au Directoire la direction des relations extérieures.

A. *Attributions du Directoire se rattachant à l'exercice du pouvoir exécutif*

51. La constitution confiait au Directoire, en vue de sa mission exécutive, les attributions suivantes : 1° la promulgation et la publication des lois (art. 118) ; 2° la confection des proclamations et règlements nécessaires pour assurer l'exécution des lois ; 3° la nomination des ministres et d'un certain nombre de fonctionnaires chargés d'exécuter les lois ou de surveiller cette exécution ; 4° le droit de disposer de la force armée; en cas de complot contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État — à laquelle le Directoire était

spécialement chargé de pourvoir — la constitution lui confiait des pouvoirs exceptionnels d'arrestation ; 5° la direction suprême des administrations locales.

52. Promulgation et publication des lois (1). La constitution de l'an III, qui paraît considérer comme synonymes (2) les termes de promulgation et de publication des lois, traçait à cet égard au Directoire les obligations suivantes :

Art. 128. " Le Directoire fait sceller et publier les lois et les autres actes du Corps législatif, *dans les deux jours* après leur réception. „

Art. 129. " Il fait sceller et promulguer, *dans le jour*, les lois et les actes du Corps législatif qui sont précédés d'un décret d'urgence. „

Art. 130. " La publication de la loi et des actes du Corps législatif est ordonnée en la forme suivante : — *Au nom de la République française (loi)* ou *(acte du Corps législatif)... Le Directoire ordonne que la loi* ou *l'acte législatif ci-dessus sera publié, exécuté, et qu'il sera muni du sceau de la République.* „

Art. 131. " Les lois dont le préambule n'atteste pas l'observation des formes prescrites par les articles 77 et 91 (3) ne peuvent être promulguées par le Directoire exécutif, et sa responsabilité à cet égard dure six années. — Sont exceptées les lois pour lesquelles l'acte d'urgence a été approuvé par le Conseil des Anciens. „

(1) Le Directoire n'ayant pas à sanctionner les lois, la véritable date des lois, à cette époque, était celle du jour de leur émission par les Anciens. Cf. *Avis du Conseil d'État du 5 pluviôse an VIII.* Le décret du 5 brumaire an II (26 octobre 1793) avait décidé qu'à l'avenir les décrets et lois ne porteraient qu'une seule date, " celle du jour où ils auront été achevés ou relus, lorsqu'il y aura lieu à relute. „ Avant ce décret, on donnait aux lois autant de dates que leur confection, leur sanction et leur promulgation avaient exigé de jours différents.

(2) Cette confusion était ancienne. Cfr. les *Pandectes Belges*, verbo Loi (acte du pouvoir législatif), nos 94 et suivants, et les lois des 1er et 2 octobre 1793, du 14 frimaire an II, du 12 vendémiaire an IV, etc.

(3) Voir plus haut, nos 32 et 33.

53. Le *mode de publication des lois* et *l'époque de leur entrée en vigueur* varièrent plusieurs fois au cours de la Révolution.

En vertu du décret des 2-5 novembre 1790, les lois devaient être envoyées aux tribunaux, aux corps administratifs et aux municipalités : celles-ci les transcrivaient sur leurs registres et les faisaient afficher ; dans les municipalités de campagne, il était, en outre, donné lecture publique des lois à l'issue de la messe paroissiale. Du moment où ces formalités avaient été accomplies, les lois devenaient obligatoires.

Le décret du 14 frimaire an II modifia le système. Il créa le *Bulletin des lois de la République*, destiné à recueillir " les lois qui concernent l'intérêt public ou qui sont d'une exécution générale „ (art. 1). — Ce *Bulletin* devait être adressé directement et jour par jour, à toutes les autorités constituées. " Dans chaque lieu, disait l'art. 9, la promulgation de la loi sera faite, dans les vingt-quatre heures de la réception, par une publication à son de trompe ou de tambour ; et la loi deviendra obligatoire à compter du jour de la promulgation. „ Indépendamment de cette proclamation dans chaque commune de la république, les lois devaient être lues aux citoyens dans un lieu public, chaque décade, par les autorités locales (art. 10).

La loi du 12 vendémiaire an IV (1) supprima la publication par affiche, lecture publique ou à son de trompe, sauf le cas où ces formalités seraient expressément ordonnées par une disposition spéciale de la loi. La publication devait désormais résulter uniquement de l'insertion au *Bulletin des lois* (2), et la loi devenait, dans chaque département, obligatoire à partir du jour où le numéro du *Bulletin* où elle était contenue était distribué au chef-lieu. Ce jour devait être constaté dans un registre où les administrateurs du département certifiaient l'arrivée de chaque numéro (3).

(1) Sur le moment précis de l'entrée en vigueur de cette loi, voir celle du 24 brumaire an VII.

(2) Une loi du 15 nivôse an IV décida même qu'il y avait lieu de borner les frais d'impression des lois aux seuls cas où les lois comprennent des intérêts généraux.

(3) Voir à cet égard un arrêté du Directoire en date du 12 prairial an IV.

Le Directoire exécutif et les administrations départementales ou municipales pouvaient d'ailleurs ordonner une publication supplémentaire par affiche, lecture publique, à son de trompe, s'ils le jugeaient convenable (1). Mais ces formalités étaient sans effet sur le caractère obligatoire de la loi.

54. *Règles spéciales à la Belgique.* Dans les années qui suivirent immédiatement le décret d'annexion, des règles spéciales régirent l'entrée en vigueur des lois françaises dans les départements réunis. Un arrêté du Directoire exécutif, en date du 18 pluviôse an IV (7 février 1796) (2), fondé sur une loi du 3 brumaire an IV (3), décida qu'il ne suffisait pas de l'insertion d'une loi au *Bulletin des Lois* et de l'arrivée de celui-ci au chef-lieu du département pour la rendre obligatoire dans les départements belges. " Il n'y a et il n'y aura, disait l'article 1er de l'arrêté du Directoire, de lois françaises obligatoires dans les pays réunis à la République française que celles non abrogées qui y ont été ou y seront envoyées pour y être observées, soit en exécution d'un arrêté spécial du Comité de salut public, des représentants du peuple en mission, du Directoire exécutif, ou des commissaires généraux du gouvernement revêtus de ses pouvoirs, soit en exécution d'une disposition spéciale d'un décret, d'une loi, d'un acte émané de la représentation nationale. " Aux termes de l'article 3 de cet arrêté, les lois envoyées en Belgique en vertu d'un ordre spécial pour y être observées, entraient en vigueur à partir du jour où l'arrêté contenant l'ordre spécial et la loi visée par cet ordre étaient parvenus au chef-lieu du département, jour qui devait être également constaté dans un

(1) Exemple : arrêté du Directoire du 7 nivôse an V.

(2) Arrêté complété par celui du 20 germinal an IV.

(3) *Bulletin des Lois* 203, n° 1217, et *Pasinomie*, t. VII, p. 138. La loi du 3 brumaire maintenait en vigueur l'arrêté du Comité de salut public en date du 20 frimaire an III, 10 décembre 1794 — (*Pasinomie*, t. VI, p. LXI) — en vertu duquel étaient seuls obligatoires en Belgique les lois, arrêtés ou ordres transmis aux autorités administratives par les représentants du peuple en mission.

registre *ad hoc* tenu par les administrateurs du département (1).

Ce système resta en vigueur jusqu'à l'arrêté du Directoire exécutif du 16 frimaire an V — 6 décembre 1796 (2) — à partir duquel les départements réunis furent en principe soumis aux mêmes règles que les autres départements, c'est-à-dire que les lois et arrêtés du Directoire y devinrent obligatoires de plein droit, à dater du jour de la distribution du *Bulletin des lois* au chef-lieu du département. La nécessité d'un ordre spécial était supprimée. Des exceptions pouvaient d'ailleurs être faites au principe général, à condition d'être prononcées par des arrêtés spéciaux, à l'égard de lois ou arrêtés formellement désignés.

55. Pouvoir réglementaire. Pour assurer l'exécution des lois, le Directoire possédait le *pouvoir réglementaire.*

Ce pouvoir n'était cependant pas formulé dans la constitution de l'an III avec la précision avec laquelle il fut inscrit au profit du pouvoir exécutif dans la plupart des constitutions ultérieures (3). Mais il y était déjà plus nettement reconnu que dans la constitution de 1791. Celle-ci se bornait à dire : " Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou rappeler l'exécution. „

En ne permettant de proclamations que pour *ordonner* ou *rappeler* l'exécution des lois (4), l'*Assemblée constituante* semble avoir voulu conjurer le danger d'empiètements que, sous prétexte de règlements d'exécution, le pouvoir exécutif eût

(1) Un arrêté du Directoire en date du 20 germinal an IV (9 avril 1796) décida qu'il n'y avait pas lieu de réimprimer pour les envoyer dans les départements réunis les lois comprises dans la seconde série du *Bulletin des lois.* Les départements réunis recevant ce *Bulletin* comme les autres départements, l'ordre spécial de publier une loi en Belgique devait se borner à rappeler le numéro du *Bulletin* dans lequel elle avait été imprimée. Cfr. l'*Introduction à la première série de la Pasinomie,* p. XXXVII.

(2) *Pasinomie,* t. VII, p. CVI.

(3) Voir Esmein, *ouv. cité,* p. 510.

(4) Voir cependant la loi du 27 avril-25 mai 1791 relative à l'organisation du ministère, art. 14.

pu se permettre dans le domaine du pouvoir législatif. Aussi voyons-nous l'*Assemblée constituante* faire elle-même, sous le nom d'*Instructions détaillées*, les règlements nécessaires pour l'exécution des principales lois organiques qu'elle décréta (1).

La constitution de l'an III paraît avoir voulu accorder au pouvoir exécutif autre chose que le droit de faire de simples proclamations pour *ordonner* ou *rappeler* l'exécution des lois. Dans son art. 144, elle disait : " le Directoire peut faire des proclamations conformes aux lois et *pour leur exécution* ". Et de fait, dans tout le cours de son existence, le Directoire fit des règlements pour l'exécution des lois. On trouve cependant encore, à cette époque, pour l'exécution de certaines lois particulièrement importantes, des *Instructions détaillées*, décrétées par le Corps législatif (2).

56. Droits de nomination. *Les droits de nomination* aux fonctions publiques conférés par la constitution au Directoire étaient beaucoup plus restreints que ceux accordés en général au pouvoir exécutif dans les constitutions modernes (3). La constitution de l'an III réservait à l'élection populaire la collation d'un grand nombre de fonctions publiques, telles celles de juge dans les divers tribunaux, celles d'accusateur public, celles d'administrateur départemental, municipal ou communal.

En dehors de la nomination des ministres (art. 148), le Directoire ne pouvait constitutionnellement prétendre qu'à la collation des emplois suivants :

a) Dans l'*administration des affaires étrangères*, à la nomination des agents diplomatiques (art. 331) ;

(1) Voir, par exemple, l'instruction annexée à la loi du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités, l'instruction du 8 janvier 1790 et celle des 12-20 août 1790, relatives au décret du 22 décembre 1789 sur les assemblées primaires et les assemblées administratives ; l'instruction du 21 janvier 1791, sur la Constitution civile du clergé ; l'instruction annexée au décret des 23 novembre (20, 22 et) — 1er décembre 1790 sur l'organisation de l'impôt foncier, etc., etc.

(2) Exemple : la loi du 5 ventôse an V relative au régime électoral. Voir plus haut, p. 19, note 2.

(3) Esmein, *ouv. cité*, p. 519.

b) Dans l'*armée,* à la nomination des généraux en chef (art. 146) ; dans la *garde nationale,* à la nomination du commandant temporaire de département (art. 283) ;

c) Dans l'*administration départementale et municipale,* à la nomination des commissaires près ces administrations (art. 147 et 191) ; dans un cas exceptionnel, lorsque les cinq administrateurs d'un département venaient à être destitués, le Directoire était chargé de pourvoir à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante (art. 198) ;

d) Dans l'*administration des finances,* à la nomination du *receveur des impositions directes* de chaque département, ainsi que des *préposés en chef aux régies* des contributions indirectes et à l'administration des domaines nationaux (art. 153 et 154), à celle des inspecteurs des monnaies (art. 313, C.) ; il pouvait aussi, durant l'ajournement du Corps législatif, suspendre et remplacer provisoirement les commissaires de la trésorerie nationale au nombre de deux au plus ;

e) Dans l'*ordre judiciaire,* le Directoire nommait des commissaires près les divers tribunaux (art. 147, 216, 234, 261);

f) Dans les colonies, enfin, excepté dans les départements des Iles de France et de la Réunion, le Directoire pouvait nommer " jusqu'à la paix „ *tous* les fonctionnaires publics. Le Corps législatif pouvait même autoriser le Directoire à envoyer dans toutes les colonies françaises, suivant l'exigence des cas, un ou plusieurs agents particuliers nommés par lui pour un temps limité. Ces agents particuliers devaient exercer les mêmes fonctions que le Directoire et lui être subordonnés (art. 156).

Des lois particulières diverses vinrent d'ailleurs étendre considérablement les droits de nomination que la constitution reconnaissait au Directoire. Nous aurons l'occasion de les signaler en traitant de l'administration des finances, de l'organisation de la force publique, etc. Dans l'ordre même des fonctions dont la collation était constitutionnellement réservée au corps électoral, comme les tribunaux et les administrations locales, des lois spéciales vinrent, sous des prétextes divers, restreindre les droits des électeurs et attribuer des pouvoirs de nomination tout au moins provisoires au Direc-

toire. “ Quand la constitution de l'an VIII, dit M. Aulard (1), supprima toute élection des fonctionnaires, on ne fut ni surpris ni affligé de perdre un droit dont on n'usait presque plus et il ne parut pas qu'il y eût rien de changé. „

57. Maintien de l'ordre. Chargé de pourvoir “ d'après les lois, à la sûreté extérieure ou intérieure de la République „ (art. 144, C. III), le Directoire disposait à cette fin de la force armée. C'était d'ailleurs l'une des missions constitutionnelles de la force armée que “ d'assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois „ (art. 274, C. III).

Mais la constitution prenait des précautions minutieuses pour que ce droit de disposer de l'armée ne prêtât pas à des abus (2). En aucun cas, disait l'art. 144, le Directoire collectivement, ni aucun de ses membres, ne peut la commander, ni pendant le temps de ses fonctions, ni pendant les deux années qui suivent immédiatement l'expiration de ces mêmes fonctions. Chargé de nommer les généraux en chef (art. 146), le Directoire ne pouvait les choisir parmi les plus proches parents ou alliés de ses membres (Art. 148 et 139, C. III).

Quant aux pouvoirs exceptionnels d'arrestation que le Directoire possédait en vue du maintien de la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, l'art. 145 de la constitution les réglait comme suit : “ Si le Directoire est informé qu'il se trame quelque conspiration contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'État, il peut décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre ceux qui en sont présumés les auteurs ou les complices ; il peut les interroger ; mais il est obligé, sous les peines portées contre le crime de détention arbitraire, de les renvoyer par devant l'officier de police, dans le délai de deux jours, pour procéder suivant les lois. „

58. Direction suprême des administrations locales. Dans le système de la constitution de l'an III, les administrations départementales et locales étaient étroitement subordonnées au pouvoir central. “ Nous avons considéré, disait Boissy

(1) *Histoire politique* citée, p. 593.
(2) Esmein, *ouv. cité,* p. 538.

d'Anglas, l'administration intérieure de la République comme une émanation directe de la puissance exécutive. L'administration doit être uniforme, régulière et constante dans sa marche : c'est la bienfaisante chaleur de l'astre du jour qui s'échappe de son sein pour pénétrer doucement dans les lieux les plus retirés de la terre. Jamais aucune partie du gouvernement n'a dû nécessiter un plus parfait ensemble, un accord plus intime, des combinaisons plus régulières. La moindre rivalité dans ses agents, la moindre opposition dans ses mesures, contrarient le bonheur public, attaquent le système général. „ La constitution donnait en conséquence au Directoire le pouvoir d'*annuler les actes* des autorités locales, lorsque ces actes étaient contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures.

Elle lui donnait également le droit de *suspendre ou de destituer* leurs membres, lorsque ceux-ci avaient contrevenu aux lois ou aux ordres des autorités supérieures (art. 193-197, c. III).

Des droits analogues appartenaient, sous réserve de confirmation par le Directoire, aux ministres à l'égard des administrations départementales, et à celles-ci vis-à-vis des administrations municipales.

B. *Autres attributions du Directoire*

59. Rapports avec le Corps législatif. Je n'ai plus à insister sur les pouvoirs extrêmement restreints du Directoire en matière législative. Son droit d'initiative était tout indirect (1). Il n'avait aucun droit d'approbation ou de rejet des lois votées. Dans les discussions qui précédèrent le vote de la constitution, on avait songé à lui donner ce droit de veto absolu que Mirabeau n'était pas parvenu à faire octroyer par la *Constituante* au Roi. Un membre de la Convention proposa tout au moins un droit de veto suspensif. Il demanda que “ le Directoire eût le droit de renvoyer une loi au Corps législatif et qu'il ne fût ensuite forcé de la promul-

(1) Voir plus haut, nos 37 et suivants.

guer que si chacun des deux Conseils la votait de nouveau à la majorité des deux tiers. Lanjuinais parla dans le même sens. La Convention murmura ; on rappela l'odieux veto royal, et la question préalable fut votée (1). „

Le Directoire n'avait ni le droit d'ajourner, ni le droit de dissoudre les Conseils.

60. L'indépendance du Directoire à l'égard du Corps législatif était d'ailleurs complète également. “ Le pouvoir chargé d'exécuter les lois, disait Boissy d'Anglas (2), doit être indépendant de la puissance législative, sans l'opprimer jamais : il doit être soumis à la loi, parce qu'elle est l'expression présumée de la volonté du peuple, sans jamais l'être au législateur..... Il ne peut être mandé ni révoqué par le Corps législatif... „

Les deux pouvoirs étaient si séparés, si indépendants l'un de l'autre, qu'aucune issue légale n'avait été prévue en cas de conflit entre eux. Leur désaccord ne pouvait se résoudre, ni par la chute d'un ministère, ni par l'appel au pays. On s'en tira par des coups d'État. Celui du 18 fructidor fit prévaloir la politique du Directoire sur celle de la majorité des Conseils ; celui du 30 prairial imposa au Directoire la politique des Conseils. “ Oh ! lit-on dans les *Mémoires de Barras* (3), si la constitution de l'an III, qui offre tant de sages prévoyances, n'avait pas négligé l'une des plus importantes, si elle avait pressenti que les deux grands pouvoirs de l'État, exposés à des débats ardents, devaient finir par des combats, lorsqu'il n'y aurait pas une justice supérieure pour les arranger, si elle eût suffisamment armé le Directoire exécutif du droit de dissoudre la Chambre !„ Ce n'est pas le lieu de discuter ici la valeur théorique de cette objection : il convient cependant de remarquer qu'une consultation du corps électoral n'eût guère servi la politique du Directoire ; les coups d'État dont il prit l'initiative ayant toujours été dirigés contre les verdicts du corps électoral (4).

(1) AULARD, *Histoire politique*, p. 565.

(2) *Discours préliminaire* cité, pp. 46 et 50.

(3) *Mémoires de Barras*, t. II, p. 481 ; cfr. également THIBAUDEAU, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, t. II, p. 245.

(4) Voir plus haut, n°s 21, 22 et 26.

61. Rapports du directoire avec le pouvoir judiciaire. La part prise par le Directoire à l'administration de la justice et son influence sur l'ordre judiciaire avaient été mesurées de la façon la plus restreinte par la constitution. Les juges, nous l'avons déjà dit, tenaient leur mandat d'une élection populaire. Des lois particulières, peu en harmonie avec l'esprit du pacte fondamental, accordèrent toutefois au pouvoir exécutif des droits de nomination provisoire, dans l'intervalle des élections.

D'autre part, s'il y avait près des tribunaux des commissaires du Directoire, ces fonctionnaires n'étaient pas, comme aujourd'hui, chargés de l'exercice de l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits. L'accusateur public près les tribunaux criminels tenait également son mandat de l'élection populaire.

62. *Conflits d'attributions.* La loi du 21 fructidor an III (7 septembre 1795) attribuait au Directoire la connaissance des conflits d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives. " En cas de conflits d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, disait l'article 27 de cette loi,il sera sursis jusqu'à décision du ministre,confirmée par le Directoire exécutif, qui en référera, s'il est besoin, au Corps législatif. Le Directoire exécutif est tenu, en ce cas, de prononcer dans le mois. „

63. *Droit de grâce.* La constitution de l'an III était muette au sujet du droit de grâce. Celle de 1791 n'en parlait pas non plus. La Constituante, toutefois, après des débats mémorables, avait refusé au pouvoir exécutif cette prérogative que les constitutions plus récentes s'accordent généralement à lui reconnaître. Le droit de grâce, dans le chef du pouvoir exécutif, paraissait une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs (1).

64. Les relations extérieures. Les attributions du Directoire en cette matière étaient extrêmement importantes.

(1) Esmein, *ouv. cité*, pp. 348, 529 et suivantes.

Une certaine influence y était cependant réservée au Corps législatif. Il convient d'examiner séparément les pouvoirs du Directoire dans l'état de paix et quant à la conclusion des traités, puis dans l'état de guerre et quant aux déclarations de guerre (1).

65. *Conclusion des traités.* Le Directoire était seul chargé de l'action diplomatique. " Le Directoire seul, disait l'article 329 de la constitution, peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations. „

" Il arrête, ajoutait l'article 331, signe ou fait signer avec les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance, de neutralité, de commerce, et autres conventions qu'il juge nécessaires au bien de l'État. — Ces traités et conventions sont négociés au nom de la République française par des agents diplomatiques, nommés par le Directoire exécutif et chargés de ses instructions. „

Toutefois la ratification des traités appartenait au Corps législatif : " Les traités ne sont valables, disait l'article 333, qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif. „ Cette règle avait déjà prévalu dans la constitution de 1791 : " Les traités, disait Pétion à l'Assemblée constituante, de quelque nature qu'ils soient, d'alliance ou de commerce, ne sont autre chose que des lois de nation à nation. Or, s'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de faire les lois les plus simples, comment pourrait-on lui donner le droit d'en conclure d'aussi importantes ? (2) „

A ce principe, il y avait des exceptions. Le Directoire était autorisé à faire les stipulations préliminaires, telles que des armistices, des neutralisations (art. 333, C. III).

Il pouvait également arrêter des conventions secrètes. " Les conditions secrètes, disait l'article 330 de la constitution, peuvent recevoir provisoirement leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire. „ Cependant les dispositions secrètes d'un traité ne pouvaient être destructives des articles patents, ni contenir aucune aliénation du territoire de la République.

(1) Esmein, *ouv. cité*, p. 566.
(2) Id., *ibid.*, p. 569.

66. *Déclaration de guerre.* Les pouvoirs du Directoire, quoiqu'importants dans l'état de guerre et quant aux déclarations de guerre, étaient limités ici encore par les prérogatives du Corps législatif. " La guerre, disait l'art. 326 de la constitution, ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du Directoire exécutif. „

La direction de la guerre appartenait sans partage au Directoire : " le Directoire seul peut distribuer les forces de terre et de mer, ainsi qu'il le juge convenable, et en régler la direction en cas de guerre „ (art. 329, C. III). Il ne devait même pas attendre une déclaration formelle pour être en droit de prendre les premières mesures que comportaient les circonstances. " En cas d'hostilités imminentes ou commencées, disait l'art. 328, de menaces ou de préparatifs de guerre contre la République française, le Directoire exécutif est tenu d'employer pour la défense de l'État, les moyens mis à sa disposition, à la charge d'en prévenir sans délai le Corps législatif. Il peut même indiquer en ce cas les augmentations de force et les nouvelles dispositions législatives que les circonstances pourraient exiger. „

En vertu d'une très sage disposition, l'un et l'autre Conseils législatifs ne pouvaient délibérer sur la guerre ni sur la paix qu'en " comité général „ (art. 334, C. III), c'est-à-dire secret.

CHAPITRE II

LES MINISTRES

67. Le Directoire exécutif remplissait, par l'intermédiaire de ministres responsables, les fonctions que la constitution lui attribuait. " C'est entre les mains du Directoire, disait Boissy d'Anglas, que vous remettrez la pensée du gouvernement, le dépôt sacré de sa direction. Un seul esprit embrassera toutes les parties sous leur rapport général ; mais il n'en saisira que l'ensemble ; les détails de l'administration seront

confiés sous ses ordres à des ministres nommés par lui et révocables à sa volonté „ (1).

§ 1. *L'organisation des ministres*

68. Nombre des ministres. Conformément à un système introduit dès l'Assemblée constituante, par réaction contre l'ancien régime où tant d'offices avaient été créés sans motifs sérieux (2), il appartenait, aux termes de la constitution, au Corps législatif de déterminer les attributions et le nombre des ministres. " Ce nombre, disait l'art. 150, est de six au moins et de huit au plus. „

La loi du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795) créa six ministères et répartit entre eux les diverses branches de l'administration. Ce furent les ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies, des Relations extérieures. La loi du 12 nivôse an IV (2 janvier 1796) créa un septième ministère, celui de la Police générale. Les Cinq-Cents rejetèrent une proposition tendant à la création d'un ministère des Travaux publics et des Domaines nationaux.

69. Nomination. C'était le Directoire qui nommait les ministres (3). " Il nomme hors de son sein les ministres, et les révoque, lorsqu'il le juge convenable „, disait l'article 148 de la constitution, qui ajoutait : " Il ne peut les choisir au-dessous de l'âge de trente ans, ni parmi les parents ou alliés de ses membres aux degrés énoncés dans l'art. 139 „ (4). Le choix du Directoire était encore limité à un autre point de vue. A compter du premier jour de l'an V de la République, les membres du Corps législatif ne pouvaient être

(1) *Discours préliminaire* cité, p. 48.

(2) Esmein, *ouv. cité*, p. 602.

(3) Voir la composition des ministères sous le Directoire, dans Aulard, *Histoire politique*, p. 603.

(4) L'art. 139 visait les ascendants et descendants en ligne directe, les frères, l'oncle et le neveu, les cousins au premier degré et les alliés à ces divers degrés.

élus membres du Directoire, ni ministres, soit pendant la durée de leurs fonctions législatives, soit pendant la première année après l'expiration de ces mêmes fonctions (art. 136, C. III).

70. Traitements, etc. La loi du 10 vendémiaire an IV, qui organisa, comme nous l'avons dit, les ministères, fixait le traitement des ministres à la moitié de celui des directeurs (art. 16), c'est-à-dire, à 25000 myriagrammes de froment, soit en fait une soixantaine de mille francs (1). Le traitement du ministre des relations extérieures était augmenté d'un quart en plus. Les ministres étaient, en outre, logés et meublés aux frais de la République (art. 17).

71. Responsabilité ministérielle (2). *Responsabilité politique.* Sans rapports constitutionnels avec les Conseils législatifs, où ils n'avaient pas même entrée (3), les ministres n'avaient aucune *responsabilité politique* vis-à-vis d'eux. Ils gardaient leurs fonctions aussi longtemps qu'ils jouissaient de la confiance du Directoire. Le Directoire n'admit pas que le Corps législatif exerçât même une influence indirecte sur la nomination ou la révocation des ministres. Après les élections de l'an V, Carnot avait proposé le renvoi de quatre ministres, " fondé sur ce que, selon lui, tel lui paraît être le vœu de la majorité du Corps législatif ". Reubell s'écria : " que si par malheur il pouvait exister une majorité du Corps législatif qui voulût se mêler du renvoi et de la nomination des ministres, la République serait par cela même dans une véritable anarchie " (4), et la majorité du Directoire suivit son opinion. Dans la suite, les députés s'efforcèrent encore de faire prévaloir leurs vœux quant à la composition du ministère. Le principe que les ministres doivent jouir non seulement de la confiance du Pouvoir exécutif, mais encore de celle des Conseils législatifs, tendait à s'imposer dans les

(1) Voir plus haut, nº 47.
(2) Cfr. Esmein, *ouv. cité,* pp. 619 et suivantes.
(3) Voir plus haut, nºs 37 et 39.
(4) Procès-verbal officiel de la séance du Directoire du 28 messidor an V, cité par M. Aulard, *Histoire politique,* pp. 604 et 657.

faits, comme le moyen approprié pour maintenir la confiance entre les divers organes de la souveraineté nationale (1).

72. Les changements ministériels furent assez fréquents à l'époque directoriale (2). Quelques-uns n'eurent aucun caractère politique ; il en fut autrement de ceux qui précédèrent le coup d'État de fructidor et de ceux qui suivirent celui de prairial. La politique triomphante voulut s'assurer dans les ministères de dociles instruments pour faire prévaloir ses vues ; elle imposa aux ministres en qui elle n'avait pas confiance, leur démission (3).

73. *Responsabilité pénale.* De nombreux textes consacraient le principe de la *responsabilité pénale* des ministres, aussi bien pour faits de leurs fonctions que pour infractions de droit commun. Ceux qui s'occupaient de la responsabilité des ministres dans l'exercice de leurs fonctions appartenaient les uns à la constitution même, les autres à la loi organique des ministères (4).

“ Les ministres sont respectivement responsables, disait l'art. 152 de la constitution, tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés du Directoire. „

“ Les ministres, disait de son côté la loi du 10 vendémiaire an IV, sont responsables : 1° de tous délits par eux commis contre la sûreté générale et la constitution ; 2° de tout attentat à la liberté et à la propriété individuelle ; 3° de tout emploi de fonds publics sans un décret du Corps législatif et une décision du Directoire exécutif, et de toutes dissipations de deniers publics qu'ils auraient faites ou favorisées. „

Pour la qualification de ces divers délits et pour les peines à y appliquer, la loi organique des ministères renvoyait au Code pénal (5).

(1) *Mémoires de* Barras, t. II et t. III, passim, spécialement t. II, pp. 438-439, 443, 471, 474, et t. III, pp. 156 et 474.

(2) Cfr. Aulard, *Histoire politique*, p. 603, et *Mémoires de* Barras, t. III, p. xxi.

(3) *Mémoires de* Barras, t. II, pp. 471, 475 ; t. III, pp. 156, 474.

(4) Loi du 10 vendémiaire an IV.

(5) Voir le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV, art. 618 et suiv. et 640.

Aucun ministre en fonctions ou hors de fonctions, ajoutait l'art. 12 de la loi organique, ne peut pour fait de son administration être traduit en justice, en matière criminelle, que sur la dénonciation du Directoire exécutif. A part la nécessité de cette dénonciation, les ministres étaient soumis aux règles ordinaires, tant au point de vue de la poursuite de leurs délits que de la juridiction appelée à en connaître. " Pour eux, dit M. Dupriez, point de mise en accusation par le Corps législatif, point d'intervention de la Haute Cour de justice. C'est là une procédure réservée aux membres du Directoire et des Conseils (1). „

Lorsqu'il s'agissait d'infractions étrangères à leurs fonctions, les ministres étaient entièrement soumis au droit commun.

74. *Responsabilité civile.* Les ministres étaient également responsables civilement. " Tout ministre, disait l'art. 13 de la loi organique, contre lequel il est intervenu un acte d'accusation sur une dénonciation du Directoire exécutif, peut être poursuivi en dommages-intérêts par les citoyens qui ont éprouvé une lésion résultant des faits qui ont donné lieu à l'acte d'accusation. „

75. *Causes de justification.* L'art. 640 du Code de brumaire admettait les ministres mis en accusation " à prouver que leur signature a été surprise ; et, en conséquence, disait-il, les auteurs de la surprise seront poursuivis ; et s'ils sont convaincus, ils seront condamnés aux peines que le ministre aurait encourues „.

§ 2. Les attributions des ministres

76. Les ministres étaient les principaux agents du Directoire exécutif pour l'exécution des lois et l'administration des intérêts généraux. Sous les ordres de celui-ci, ils avaient la direction immédiate des services publics compris dans leur

(1) Dupriez, *Les Ministres*, etc., t. I, p. 284.

département. Nous n'avons pas à décrire ici les branches d'administration qui se rattachaient à chacun des ministères : la répartition en fut faite, comme nous l'avons déjà dit (1), par la loi du 10 vendémiaire an IV, modifiée par diverses lois subséquentes. En vue de l'accomplissement de leur mission, les ministres possédaient, à l'égard de leurs subordonnés, des pouvoirs, d'ailleurs restreints, de *nomination*, et des pouvoirs plus étendus de *direction* et de *contrôle*, dont il importe d'esquisser les traits essentiels. Ils n'avaient pas à l'égard des citoyens le pouvoir réglementaire proprement dit. Mais ils étaient les représentants de l'État pour les actes qu'entraîne la gestion des services publics, et ils avaient dans leurs attributions le contentieux administratif.

77. Droits de nomination. Les droits de nomination des ministres étaient assez restreints. Bon nombre d'agents du pouvoir exécutif, en effet, étaient élus, notamment ceux chargés de l'administration des intérêts généraux dans les subdivisions du territoire. Quant à ceux qui étaient à la nomination du pouvoir exécutif, le Directoire nommait et révoquait lui-même les principaux d'entre eux, tels les commissaires du Directoire près les administrations départementales et municipales, etc. Les prérogatives ministérielles, en cette matière, se bornaient à un droit de présentation. Mais les ministres nommaient les employés de leurs bureaux. Ils pouvaient révoquer les employés qu'ils nommaient.

Ils pouvaient, d'après l'art. 194 de la constitution, suspendre les administrations de département : pour que la suspension devînt définitive, il fallait la confirmation formelle du Directoire (2).

78. Pouvoirs de direction et de contrôle. Les ministres avaient à l'égard de leurs subordonnés des pouvoirs de direction et de contrôle. " Les ministres, disait l'art. 149, correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont

(1) On peut consulter à cet égard l'*Almanach national*.
(2) Voir plus haut, n° 57.

subordonnées. „ Ils leur adressaient les *instructions* et les *ordres* nécessaires pour l'exécution des lois et arrêtés.

Ils avaient également un droit de *contrôle* sur les actes de leurs subordonnés, et ils pouvaient réformer ces actes, soit d'office, soit sur la réclamation des particuliers. “ Les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, disait l'art. 193 de la constitution, les actes des administrations de département „ ; aucune annulation ne devenait définitive, toutefois, que par la confirmation formelle du Directoire. La décision du ministre était exécutoire provisoirement (1).

79. Actes de gestion. Vis-à-vis des particuliers, les ministres étaient les représentants de l'État pour les actes qu'entraîne la gestion des services publics. En cette qualité, ils passaient les marchés qui engageaient l'État; quelquefois ces marchés étaient passés par des autorités inférieures, sauf l'approbation des ministres. Les ministres faisaient acquitter les dépenses résultant des engagements de l'État. Mais leurs ordonnances devaient être revêtues de l'approbation des commissaires de la Trésorerie nationale.

80. Pouvoir réglementaire. Les ministres n'avaient pas le droit de faire des règlements obligatoires pour les citoyens, sauf en vertu d'une délégation émanée du Corps législatif ou du Directoire (2). Mais ils faisaient certains règlements d'administration intérieure pour les bureaux ou pour les services placés sous leurs ordres.

81. Contentieux administratif. L'Assemblée constituante avait supprimé successivement les diverses juridictions administratives de l'ancien régime ; son intention n'avait jamais été cependant d'attribuer au pouvoir judiciaire, dont elle se défiait, la connaissance du contentieux de l'adminis-

(1) Arrêté du 17 messidor an V.

(2) M. Moreau, *Le Règlement administratif*, Paris, 1902, p. 78, cite comme exemples les arrêtés du 5 messidor an IV, art. 6, du 27 messidor an V, du 1er jour complémentaire an V, art. 20, ainsi que la loi du 19 vendémiaire an VI, article 30.

tration. “ Cette matière était considérée, dit M. Dareste (1), comme une dépendance de l'administration, et le principe de la séparation des pouvoirs, énergiquement proclamé par la loi même sur l'organisation judiciaire (2), prenait un sens que Montesquieu n'avait peut-être pas prévu. Il ne s'agissait plus de confier à deux personnes différentes les fonctions d'administrateur et celles de juge, mais bien de laisser l'administration seule juge en sa propre cause pour ne pas la subordonner aux tribunaux. „ La loi du 7 septembre 1790, d'abord, d'autres lois, ensuite, accordèrent en conséquence aux corps administratifs la connaissance d'un grand nombre de litiges où l'administration était en cause, et la loi des 27 avril-25 mai 1791, sur l'organisation du ministère, attribua, d'une façon générale, aux ministres réunis en Conseil d'État sous la présidence du Roi “ l'examen des difficultés et la discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux sont chargés sous l'autorité du Roi, que sur toutes les autres parties de l'administration générale „ (art. 17, n° 1).

Sous les régimes qui suivirent, le contentieux de l'administration continua à appartenir au pouvoir exécutif et à ses organes. L'article 203 de la constitution de l'an III renouvela la défense, déjà faite aux juges par la constitution de 1791 (3), de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions, et la loi du 16 fructidor an III (2 septembre 1795) déclara à son tour : “ Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. „

Les ministres restèrent ainsi les juges de droit commun en matière de contentieux administratif (4). Seulement, comme

(1) Dareste, *La Justice administrative en France*, 2e édition, Paris, 1898, p. 156.

(2) Loi des 16-24 août 1790, article 3 : “ Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. „

(3) Article 3 du chapitre V.

(4) La question de savoir si le ministre, quand il prononce en matière contentieuse, est un véritable juge est depuis un certain

la constitution décidait que les ministres ne formeraient point un Conseil (1), ils exerçaient leurs attributions contentieuses à titre individuel, chacun pour les affaires ressortissant à son département (2).

82. De l'exercice de leurs fonctions par les ministres. Dans l'organisation que la constitution et la loi du 10 vendémiaire an IV donnaient aux ministres, la Convention avait été principalement inspirée par une idée que Thibaudeau (3) avait formulée comme suit : " La constitution a toujours distingué deux choses dans le pouvoir chargé de l'exécution des lois : la pensée et l'action, le gouvernement et l'administration. Cette distinction n'était pas nouvelle peut-être, mais on ne la trouvait nulle part assez fortement exprimée... C'est dans le Directoire que résident la pensée, la délibération et l'ensemble du gouvernement. C'est à ce foyer que doivent se former les divers rayons qui y aboutissent, les grandes conceptions qui embrassent à la fois tous les besoins des gouvernés et toutes les parties de l'État. En sortant du Directoire, tout se divise naturellement entre les ministres, suivant la nature de leurs fonctions : c'est là que la délibération finit, et que l'action commence à se communiquer rapidement à tous les degrés de l'échelle administrative. „ De là l'article 151 de la constitution : " Les ministres ne forment point un Conseil. „ " Si, ajoutait Thibaudeau, le Directoire, après avoir délibéré en commun, veut agir ensuite par ses membres dans chaque département du ministère, l'institution est dénaturée... le ministère devient inutile, puisque les ministres ne sont

nombre d'années controversée en France et résolue négativement par la jurisprudence la plus récente. " Mais, dit M. Hauriou (*Précis de droit administratif et de droit public général*, 5e édition, Paris, 1903, p. 812), la doctrine du ministre-juge a été régnante pendant presque tout le XIXe siècle. „ Voir sur cette controverse, les traités de droit administratif d'Aucoc, de Ducrocq, de Batbie, de Berthélemy, etc., et les sources auxquelles ils renvoient, ainsi que Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2e édition, t. I, pp. 12 et suivantes.

(1) Voir ci-après, no 82.

(2) Sur les conflits d'attributions, voir plus haut, no 62.

(3) Discours du 26 fructidor an III, dans ses *Mémoires*, t. I, p. 389.

plus que de simples commis et deviennent bientôt des esclaves. „

Dans la réalité des choses, cette distinction entre le gouvernement et l'administration ne fut guère observée. Le Directoire s'attribua la haute main sur l'administration. Dans l'application de la constitution de l'an III, observe justement M. Aulard, le Directoire exécutif remplit plutôt les fonctions du Conseil actuel des ministres que celles du Président actuel de la République. Les rapports des ministres avec lui furent ceux de la plus étroite subordination (1) : il les réduisait le plus souvent au rôle de chefs de bureau (2). Tantôt on voit le Directoire prendre des décisions importantes en matière de nominations ou autres sans demander même l'avis des ministres (3) ; tantôt on le voit, dans des arrêtés proprement dits comme dans les ordres directs qu'il donne aux ministres, s'occuper des détails les plus infimes de l'administration (4). Barras, dans ses *Mémoires*, se plaint à diverses reprises de cette tendance : " suivant l'institution, qui est expliquée par son étymologie même, comme les droits sont tracés par la constitution, le *Directoire*, dit-il, doit diriger et non administrer „ (5). En l'an V, on semble avoir voulu faire un effort pour rentrer dans la règle : " Le Directoire, écrit Barras sous la date du 29 messidor (6), dans l'ardeur de beaucoup faire au moment de son organisation avait peut-être accepté trop de détails et plus administré que gouverné. Nous reconnaissons le besoin de renvoyer cette surcharge de

(1) AULARD, *Histoire politique* citée, p. 604 ; DUPRIEZ, *ouv. cité*, p. 284.

(2) Voir, comme exemple, l'arrêté du 11 vendémiaire an VI, concernant la transmission et l'exécution par les ministres des arrêtés du Directoire. On trouvera cet arrêté, qui n'a pas été reproduit dans la *Pasinomie*, dans la collection HUYGHE, t. XVI, p. 116, au *Bulletin des lois* (2e série, 150, no 1465), et dans AULARD, *Histoire politique* citée, p. 604.

(3) MASSON, *Le département des affaires étrangères pendant la Révolution*. Paris, 1877, p. 429 (nomination d'un ambassadeur).

(4) Voir de nombreux exemples dans MASSON, *ouv. cité*, pp. 379, 380, 416, 417, 418, 419, 421, etc.

(5) *Mémoires de* BARRAS, t. II, p. 433. Cfr. *ibid.*, pp. 245, 274, 281, 288, 350.

(6) *Ibid.*, t. II, pp. 479-480.

détails, qui embarrassent la pensée et peuvent retirer aux ministres la responsabilité qui est notre seule garantie. La Revellière fait la proposition de dissoudre les bureaux établis près du Directoire et d'en renvoyer toutes les pièces aux divers ministres qu'elles compètent. Carnot l'appuie. „ Ce ne fut qu'une velléité. Après le 18 fructidor, le Directoire se préoccupa au contraire de rendre beaucoup plus stricte et plus étroite encore l'obéissance qu'il attendait de ses ministres (1).

§ 3. *Les bureaux des ministères*

83. Dans chaque ministère il y avait des bureaux, hiérarchiquement organisés (2), qui préparaient au ministre les éléments de leurs décisions.

Le Directoire s'ingéra fréquemment dans le détail de leurs travaux et de leur discipline (3), soit par des arrêtés en règle, soit par des ordres formels donnés aux ministres d'avoir à prendre telle ou telle mesure, à réaliser telle ou telle réforme, à faire telle ou telle révocation (4).

84. L'une des préoccupations principales du Directoire fut de s'assurer du civisme et du républicanisme des commis du ministère. Il réclamait, par exemple, avec instance des états généraux du personnel, indiquant ce que chaque employé avait fait pour la République, avant et depuis le 13 vendémiaire. Il voulait une pièce de la main de chaque employé; il exigeait le serment écrit et signé : “ d'être sincèrement attaché à la République et de vouer une haine éternelle à la royauté. „ Le 24 messidor an IV, il attirait l'attention des ministres sur les employés qui affectaient de substituer le mot *monsieur* à celui de citoyen. “ Que ceux qui veulent *monsieuriser*

(1) Voir à cet égard l'arrêté du 11 vendémiaire an VI dont nous avons parlé plus haut, p. 76, note 2.

(2) Sur leur traitement, voir les arrêtés du Directoire du 29 germinal an IV, du 29 vendémiaire an V et du 5 vendémiaire an VII.

(3) Exemples : arrêtés du 9 nivôse an VI, du 5 vendémiaire an VII.

(4) Voir Masson, *ouv. cité*, pp. 356 et suivantes.

rentrent dans les coteries qui admettent ce langage, mais ces messieurs doivent renoncer à être employés par la République „ (1).

Après le 18 fructidor, le Directoire ordonna à ses ministres une nouvelle épuration d'employés dans les bureaux. “ Le Directoire vous charge, écrivait-il au ministre des Relations extérieures, de vous faire rendre un compte exact de la moralité et du civisme de chacun de vos employés, d'expulser avec une inflexible sévérité tous ceux d'entre eux qui, sous ce double rapport, ne pourront soutenir un examen rigoureux, et de les remplacer par des citoyens qui joignent aux lumières et à la probité un patriotisme prouvé et irréprochable... Ordonnez, citoyen ministre, que le titre de *citoyen* soit exclusivement employé dans vos bureaux, et regardez comme indignes de travailler avec vous tous les messieurs qui dédaigneraient de s'en servir. La République ne devrait compter en France que des amis. Mais du moins qu'elle ne salarie pas ses ennemis „ (2).

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX

85. Pour pourvoir à l'exécution des lois et à l'administration des intérêts généraux sur toute la surface du territoire, le Pouvoir exécutif a besoin d'agents locaux. Dès le début de la Révolution, les corps administratifs de département et de district et les municipalités furent chargés de pourvoir, sous la direction du Pouvoir exécutif, à l'exécution des lois et à l'administration régionale des intérêts généraux.

La constitution de l'an III maintint le principe, mais modifia notablement les rouages de l'administration régionale. La division administrative du district fut supprimée ainsi que

(1) Circulaire citée par MASSON, *ouv. cité*, pp. 378-379.
(2) Cité par MASSON, *ouv. cité*, p. 417.

le corps administratif qui y fonctionnait. Le canton, qui jusqu'alors n'avait été qu'une division politique ou judiciaire, devint une division administrative. Les petites communes perdirent, en effet, leur municipalité propre : groupées par canton, elles furent soumises à une administration municipale commune ; les communes de plus de cent mille âmes furent sectionnées en plusieurs municipalités. Aux termes de l'art. 174 de la constitution, il y avait dans chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins. " Les cinq cent quarante-sept districts, disait Boissy d'Anglas dans son rapport, et les quarante-quatre mille municipalités étaient une superfétation dangereuse. Cette immensité d'administrations, toutes agissantes à la fois, était dans le corps politique un germe d'anarchie et de mort. „ " Nous persévérons à croire, disait Daunou, que si vous supprimez les districts, vous aurez un gouvernement plus solide et une administration mieux entendue... D'abord, les autorités seront plus respectées puisqu'elles seront moins nombreuses, car c'est leur multiplicité qui les avilit ; en second lieu, elles seront mieux subordonnées et plus concordantes. En effet, l'administration de district, trop puissante à l'égard des plus petites municipalités, se trouvait aussi trop faible à côté et à l'égard de la municipalité d'une grande ville ; et dans les chefs-lieux de département, placée entre deux autres administrations, elle ne pouvait y avoir qu'une existence obscure, indécise et comprimée. Supprimez-les... Le Directoire exécutif aura, avec les diverses localités de la République, une correspondance moins embarrassée et des relations plus sûres... Les administrations départementales acquerront de même une autorité plus immédiate, et par conséquent plus ferme. L'administration sera également mieux entendue... car il y aura moins de fonctionnaires et de mieux choisis ; et dès lors moins de délais, moins de lenteurs „ (1).

Comme les administrations centrales et municipales étaient

(1) Cité par Hiver, *Histoire critique des institutions judiciaires de la France*, Paris, 1848, p. 394, lequel renvoie au *Moniteur*, an III, pp. 1143, 1178, 1185, 1186, 1188.

des corps élus, la constitution plaçait auprès de chacune d'elles un commissaire du Directoire exécutif, chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

86. A côté des administrations départementales et municipales, le pouvoir central avait à sa disposition, pour l'exécution de certaines lois particulières ou pour l'administration d'intérêts généraux déterminés, des agents chargés de services spéciaux (1), hiérarchiquement organisés et répandus sur toute la surface du territoire. Ces agents n'avaient souvent que le caractère d'agents auxiliaires, sans autorité propre. Il suffit de signaler parmi ces administrations auxiliaires, celle des monnaies (2); la régie des droits d'enregistrement, timbre, etc. et l'administration des douanes, bois, canaux, usines et manufactures appartenant à la République (3); la régie des droits de douane et de navigation (4); à partir de l'an VI (5), l'agence des contributions directes; le corps des ponts et chaussées (6); les administrations forestières (7); la conservation générale des hypothèques (8); l'administration générale des postes (9); etc., etc.

87. Il existait à l'avènement du Directoire un certain nombre d'agences et de commissions administratives, relevant directement du Gouvernement et placées en dehors de l'autorité des *Commissions exécutives* provisoires qui

(1) On peut consulter à cet égard l'*Almanach national*.

(2) Sur son organisation, voir la loi du 22 vendémiaire an IV.

(3) Sur son organisation, voir les lois des 9-20 mars 1791, 27 mai-1 juin 1791, 19 août-12 septembre 1791, 14 août 1793, et 4 brumaire an IV (Collection Hayez, t. VIII, p. 531).

(4) Voir les lois des 23 avril-1 mai 1791, 27 mai-1 juin 1791, 23 germinal an V, etc.

(5) Lois du 22 brumaire an VI et du 21 pluviôse an VI.

(6) Lois des 31 décembre (4 nov., 14, 16, 28 et)-19 janvier 1791, des 6 (4 et)-18 août 1791, 18 janvier 1793, etc.; instruction du 17 avril 1791.

(7) Loi des 15-29 septembre 1791. Les administrations forestières dépendaient de la régie de l'enregistrement.

(8) Code hypothécaire du 9 messidor an III, art. 229 et suivants.

(9) Lois des 16 thermidor an III, 17 fructidor an III, 9 vendémiaire an VI, art. 64 et 65, arrêté du 9 prairial an VI, etc.

avaient remplacé les ministres lors de leur suppression en avril 1794 (1). Une loi du 4 ventôse an IV décréta la suppression de ces agences et commissions administratives, sous quelque dénomination qu'elles existassent, et décida que les services dont elles étaient chargées seraient réorganisés par le Directoire et distribués, suivant leur nature, entre les divers ministères.

(1) Décret des 12-13 germinal an II.

LIVRE III

Le Pouvoir judiciaire

88. La constitution de l'an III consacrait au Pouvoir judiciaire 71 articles, dont les uns proclamaient à nouveau le principe des principales réformes introduites dans l'ordre judiciaire par l'Assemblée constituante, et dont les autres réglaient, souvent d'une façon minutieuse, l'organisation des divers tribunaux.

89. Réformes de l'Assemblée constituante dans l'ordre judiciaire. Les réformes introduites par l'Assemblée constituante (1) dans l'administration de la justice et garanties à nouveau expressément par la constitution de l'an III ou par la législation organique de l'ordre judiciaire, se ramenaient (indépendamment de l'organisation nouvelle donnée aux diverses juridictions) aux grandes règles suivantes (2) : 1° l'arbitrage, jadis entravé comme contraire au principe de la patrimonialité des justices, était réservé aux personnes ayant le libre exercice de leurs actions comme un

(1) Ces réformes furent codifiées dans la loi des 16-24 août 1790 (Cfr. l'arrêté du 2 frimaire an IV (23 novembre 1795) organique de l'ordre judiciaire en matière civile, en Belgique : *Pasinomie*, 1re série, t. VII, p. XLI) et dans les lois énumérées plus bas, n° 133.

(2) Hiver, *Histoire critique des institutions judiciaires de la France de 1789 à 1848*, Paris, 1848, pp. 99 et suiv., et p. 396 ; Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, Paris, 1882, pp. 404 et suiv. ; Seligman, *La justice en France pendant la Révolution*, Paris, 1901.

droit absolu que la loi ne pouvait limiter (art. 210, C. III); 2° l'essai de conciliation devenait le préliminaire obligé de toute action civile (art. 215, C. III); 3° tout privilège en matière de juridiction, toute préférence dans le jugement étaient abolis; nul n'avait qu'un juge et ne pouvait en être distrait par aucune commission, ni par d'autres attributions que celles qui étaient déterminées par une loi antérieure (art. 204, C. III); 4° chacun avait le droit de défendre lui-même sa cause, soit verbalement, soit par écrit; 5° les séances des tribunaux étaient publiques (art. 208, C. III); 6° les jugements devaient être motivés (art. 208, C. III); 7° il était interdit aux juges de prendre directement ou indirectement part à l'exercice du pouvoir législatif, de faire des règlements, et d'empêcher ou de suspendre l'exécution des lois (art. 203, C. III); 8° les fonctions judiciaires et administratives devant être toujours séparées et distinctes (1), il était défendu aux tribunaux de troubler, en quelque manière que ce fût, les opérations des corps administratifs et de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (art. 203, C. III); 9° la vénalité des offices était abolie; 10° la justice était rendue gratuitement (art. 205, C. III); 11° la torture était abolie ainsi que le système des preuves légales; 12° le jury était établi en matière criminelle (art. 238, C. III).

90. La constitution de l'an III et la hiérarchie des tribunaux. Les changements introduits par la constitution de l'an III dans l'organisation politique et administrative ne permettaient pas de maintenir dans toutes ses parties l'organisation donnée aux tribunaux par l'Assemblée constituante. Les principes fondamentaux de cette organisation restèrent toutefois les mêmes, tant dans l'ordre civil que dans l'ordre répressif.

La *hiérarchie des justices civiles* comprenait les *tribunaux de paix* et les *tribunaux de département*; il y avait, en outre, des *tribunaux de commerce.*

La *hiérarchie des justices répressives* comprenait les *tribunaux de simple police*, les *tribunaux correctionnels*,

(1) Voir plus haut, n° 81.

les *tribunaux criminels* et la *Haute Cour de justice* ; il y avait, en outre, des *juridictions militaires* et *maritimes*.

La constitution consacrait, enfin, l'existence d'un *Tribunal de cassation*.

91. L'Élection des Juges. Sauf dans les tribunaux militaires et maritimes, les juges tenaient leur mandat de l'élection. Admis dès le début de la Révolution, ce mode de nomination avait donné lieu à la Constituante à des débats restés célèbres. L'Assemblée nationale s'y était finalement ralliée tant pour des motifs théoriques et généraux que pour des considérations empruntées aux circonstances du temps. “ Du moment, disait-on (1), où la monarchie absolue se change en gouvernement libre, tous les pouvoirs doivent retourner au peuple, et celui d'appliquer les lois est trop voisin du pouvoir de les faire, pour que le peuple puisse l'aliéner sans danger. Comment les lois serviraient-elles d'abri aux hommes, si elles n'ont elles-mêmes des gardiens sûrs et incorruptibles, nommés directement par le peuple, sans concours et sans partage ? On a laissé exclusivement au peuple le choix et l'institution de ses administrateurs, parce que la bonne administration de la chose publique lui importe : n'est-il pas plus intéressé au choix des juges, arbitres de sa fortune ou de son honneur ? „ Quant aux motifs tirés des circonstances du moment, ils se rattachaient tous à cette méfiance invétérée qui animait l'Assemblée nationale à l'égard du pouvoir exécutif et des ministres. L'Assemblée ne voulut pas même admettre que le roi pût faire choix entre divers candidats que lui présenterait l'élection populaire. “ Quel est l'homme fier et libre, s'écriait Barnave, qui se mettra sur les rangs, s'il est obligé, après avoir reçu l'honorable distinction de la confiance du peuple, d'aller mendier la distinction vile de la faveur du ministre ? Je dis que ce système tend à dépouiller le peuple de son droit le plus précieux, le plus nécessaire, pour le remettre entre les mains non du roi, mais de la partie la plus corrompue de la

(1) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 73 et suivantes.

nation... je dis qu'on ne peut le soutenir sans avoir le projet de nous ramener dans l'esclavage (1). „

92. Non seulement les juges devaient être élus par le peuple, mais leur mandat était essentiellement à terme. Certains auraient voulu que les fonctions des juges fussent à vie, à cause des connaissances qu'elles supposaient, connaissances qu'on serait peu jaloux d'acquérir si elles ne devaient pas procurer dans la société un état permanent, et aussi pour garantir leur indépendance à l'égard des justiciables (2). Mais ils ne purent faire prévaloir leur opinion. La perpétuité des juges parut à la majorité contraire au principe démocratique : les places de magistrature, disait-on, ne devaient être qu'un accident honorable dans la carrière du jurisconsulte. Les fonctions à terme étaient d'ailleurs le seul moyen d'empêcher les tribunaux d'acquérir une puissance qui rappellerait celle des anciens corps judiciaires (3).

CHAPITRE I

LA JUSTICE CIVILE (4)

93. SUPPRESSION DES TRIBUNAUX DE FAMILLE. A l'avènement du Directoire, la hiérarchie des juridictions civiles ne comprenait pas seulement les justices de paix, les tribunaux civils (tribunaux de district) et les tribunaux de commerce, mais encore les *tribunaux de famille*. Une loi du 9 ventôse an IV vint prononcer la suppression des tribunaux de famille, qu'on pouvait d'ailleurs considérer comme implicitement abrogés par la constitution de l'an III.

(1) Cité par HIVER, *ouvrage cité*, p. 78.
(2) HIVER, *ouv. cité*, pp. 44, 68.
(3) *Ibid.*, p. 69.
(4) Ces pages étaient sous presse lorsque parut, à Paris, dans la *Collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française*, publiée sous le patronage du Conseil municipal, le tome I du grand ouvrage de M. A. DOUARCHE, *Les tribunaux civils de Paris pendant la Révolution* (1791-1800).

Ces tribunaux de famille étaient une création de l'Assemblée constituante. " S'il s'élève quelques contestations entre mari et femme, père et fils, frères et sœurs, disait l'art. 12 du titre X de la loi des 16-24 août 1790, les parties seront tenues de nommer des parents, ou, à leur défaut, des amis ou voisins pour arbitres, devant lesquels ils éclairciront leur différend, et qui, après les avoir entendus et après avoir pris les connaissances nécessaires, rendront une décision motivée. „ Ces tribunaux furent supprimés, parce qu'ils ne produisaient pas les résultats qu'en avait espérés le législateur. " Cette institution était belle sans doute, disait le rapporteur au Conseil des Anciens ; mais combien de familles n'avaient pas de membres assez éclairés pour devenir juges ! L'intention du législateur fut trompée ; il fallut décider que les parties n'étaient pas tenues de choisir leurs juges dans le nombre de leurs proches ; et dès ce moment les tribunaux de famille n'en conservèrent plus que le nom... Chaque partie s'appliqua à choisir l'homme le plus adroit et souvent le plus astucieux du canton. Les arbitres furent plutôt les défenseurs officieux de ceux qui les avaient choisis que leurs juges. Dans presque tous les tribunaux de famille, conciliateurs par leur essence, il fallut appeler des tiers pour lever le discord, et les tribunaux civils eurent presque toujours à statuer en dernier ressort. Ainsi le législateur est exposé à la séduction d'une belle théorie ; heureux lorsqu'il peut profiter des leçons de l'expérience (1). „

94. Suppression de l'arbitrage forcé. Une autre loi, du 9 ventôse an IV également (2), abrogea de même les décrets de la Convention en vertu desquels certaines contestations ne pouvaient être soumises au jugement des tribunaux, mais devaient *obligatoirement* être tranchées par des arbitres. La suppression de l'arbitrage forcé maintenait intact le droit des plaideurs de soumettre leurs différends à des arbitres, s'ils le jugeaient opportun. Ce droit était d'ailleurs sauvegardé par la constitution elle-même (art. 210).

(1) Cité par Hiver, *ouv. cité*, p. 400.
(2) Voir sur l'arbitrage forcé, Boissy d'Anglas, *Discours préliminaire* cité, pp. 60-61.

§ 1. *Les tribunaux de paix* (1)

95. Organisation. L'institution des justices de paix, que l'Assemblée constituante avait empruntée à l'Angleterre, continua, sous l'empire de la constitution de l'an III, à être en grande partie régie par la loi organique des 16-24 août 1790 (2).

D'après la loi des 16-24 août 1790, il y avait un juge de paix par canton, et dans chaque commune de canton quatre notables destinés à faire les fonctions de prudhommes-assesseurs du juge de paix. Chaque village ou bourg d'une population de plus de deux mille âmes avait, en outre, un juge de paix et des prudhommes particuliers. Dans les villes de plus de huit mille âmes, il devait y avoir plusieurs juges de paix. Le nombre de leurs prudhommes-assesseurs pouvait être porté à six.

L'Assemblée constituante, en créant les justices de paix en si grand nombre, avait voulu le plus possible rapprocher les tribunaux des justiciables, afin, dit M. Hiver, que la justice fût accessible à tous et que le pauvre ne préférât pas le dépouillement et l'oppression à la perte de temps nécessaire pour obtenir justice (3).

Un greffier était attaché à chaque tribunal de paix et nommé et révoqué par lui (4). La loi du 28 frimaire an V conféra au juge de paix le droit de nommer et de révoquer le greffier.

En cas d'empêchement, le juge de paix était remplacé par un de ses assesseurs.

(1) Hiver, *ouv. cité*, pp. 13, 105 et suiv., 397 et suivantes.

(2) Complétée ou modifiée notamment par la constitution de l'an III, art. 27, 209, 212, 213, 215, et par les lois du 19 vendémiaire an IV, du 3 brumaire, du 4 brumaire an IV, du 28 frimaire an V, du 28 brumaire an VI, du 7 thermidor an VI, du 8 ventôse an VII, du 27 germinal et du 21 prairial an VII.

(3) Hiver, *ouv. cité*, p. 13.

(4) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 24. — Cfr. la loi des 6-27 mars 1791, art. 4.

96. Les règles relatives à l'organisation des tribunaux de paix furent légèrement modifiées pour la Belgique, lors de la publication de la loi des 16-24 août 1790, par l'arrêté du 2 frimaire an IV (1). Cet arrêté supprimait le juge de paix spécial pour les communes de plus de deux mille âmes et décidait qu'il n'y aurait plusieurs juges de paix que dans les communes de plus de dix mille âmes.

97. *Traitement.* Les juges de paix jouissaient d'un traitement fixe et de certains droits de vacation. La loi du 4 brumaire an IV avait fixé le montant du traitement à la valeur de mille ou de huit cents myriagrammes de froment, suivant l'importance des localités. On avait adopté cette base à raison des variations nombreuses de la valeur des assignats. A partir de l'an VII (2), le traitement des juges fut fixé à 2400 francs à Paris, à 1600, 1200, 1000 ou 800 francs dans les autres communes suivant leur population. Les assesseurs n'avaient pas de traitement.

98. *Costume.* Les juges de paix n'avaient point de costume particulier. Leur marque distinctive était une branche d'olivier en métal, suspendue sur la poitrine par un ruban blanc légèrement liséré de bleu et de rouge. Ils avaient à la main un grand bâton blanc surmonté d'une pomme d'ivoire, avec un œil en noir (3).

99. Nomination. Les juges de paix et leurs assesseurs étaient directement élus par les assemblées primaires.

Leur mandat était de deux ans : ils étaient indéfiniment rééligibles (art. 212, C. III).

Pour être éligible aux fonctions de juge de paix ou d'assesseur, il suffisait, aux termes de l'article 209 de la constitution, d'être citoyen français et d'avoir l'âge de trente

(1) *Pasinomie*, t. VII, p. XLI.
(2) Loi du 8 ventôse an VII.
(3) Loi du 3 brumaire an IV sur les costumes des fonctionnaires publics, dans la Collection Huyghe, t. V, p. 410, et Hiver, *ouvrage cité*, p. 399.

ans accomplis. Mais diverses lois frappèrent d'inéligibilité les parents d'émigrés, les ex-nobles, etc. (1).

Lorsqu'une place de juge de paix ou d'assesseur devenait vacante par décès, démission, annulation d'élection ou autrement, le Directoire exécutif y nommait jusqu'à la session prochaine des assemblées primaires (2). Cette faculté n'avait été accordée au Directoire qu'à la suite de longs débats : elle paraissait à beaucoup contraire à la séparation des pouvoirs (3). Aussi fut-elle supprimée par la loi du 30 germinal an V, qui décida que les assesseurs désigneraient parmi eux un juge de paix. Après le coup d'État du 22 floréal an VI (4), la loi du 12 prairial an VI rendit au Directoire son droit de nomination, pour le cas où les assemblées primaires n'auraient pas élu de juge de paix et pour celui où l'élection aurait été annulée (5).

100. En Belgique, lors de la première formation des justices de paix, les nominations furent faites par les commissaires du gouvernement pour l'organisation des autorités constituées. Ces commissaires eurent d'ailleurs beaucoup de peine à trouver des candidats probes et considérés (6), et plus d'une fois leurs efforts échouèrent. La même difficulté se présenta lorsqu'à partir de l'an V les assemblées primaires exerçèrent leurs attributions constitutionnelles. Diverses circonstances éloignaient les candidats ou provoquaient des démissions : l'obligation de commémorer l'anniversaire de la mort de Louis XVI (cérémonie du 1er pluviôse) (7), l'obligation de prêter le serment de haine à la

(1) Voir plus haut, nos 11, 13, 17 et 18.

(2) Lois du 24 frimaire et du 29 nivôse an IV.

(3) Voir sur ces débats, les *Mémoires de Barras*, t. II, pp. 20 et suivantes.

(4) Voir plus haut, nos 22 et 26.

(5) Voir plus haut, nos 56 et 61.

(6) Voir Lanzac de Laborie, *ouvrage cité*, t. I, p. 26, et la mercuriale du 15 octobre 1877 du procureur général Ernst : *L'Organisation judiciaire du département de l'Ourthe (première période).*

(7) Loi du 23 nivôse an IV et arrêté du Directoire du 25 nivôse an IV : Collection Hayez, t. V, p. 17. Cfr. ibid., t. V, p. 18, un arrêté de l'administration du département de la Dyle, du 29 nivôse an IV. — Voir plus haut, no 35.

royauté (1), le non-paiement des traitements par suite de la pénurie des finances. etc.

101. *Destitution.* Les juges de paix ne pouvaient être destitués que pour forfaiture légalement jugée, ni suspendus que par une accusation admise (art. 206, C. III).

102. Attributions. Les attributions des juges de paix étaient des plus variées : elles se rapportaient à la juridiction gracieuse, à la juridiction contentieuse : civile et pénale, et à la police judiciaire.

103. Nous reviendrons ailleurs sur les fonctions du juge de paix en *matière répressive.* En *matière civile*, le tribunal de paix était appelé à statuer sur les litiges de minime importance. Assisté de deux assesseurs, le juge de paix connaissait, avec eux, de toutes les causes purement personnelles et mobilières, sans appel, jusqu'à la valeur de cinquante livres en numéraire métallique, et, à charge d'appel, jusqu'à la valeur de cent livres. Il connaissait de même, sans appel jusqu'à la valeur de cinquante livres, et, à charge d'appel, à quelque valeur que la demande pût monter, des actions pour dommages faits aux champs, fruits et récoltes, des déplacements de bornes, réparations locatives, etc., etc.

En matière civile, encore, assisté de deux assesseurs, le juge de paix formait *le bureau de paix et de conciliation*, à la médiation duquel toute action devait être soumise avant de pouvoir être reçue au civil devant le tribunal du département.

104. Une foule d'actes de la *juridiction gracieuse* rentraient dans les attributions du juge de paix, agissant sans l'intervention de ses assesseurs : appositions de scellés, conseils de famille, etc.

105. Appel des jugements des tribunaux de paix. L'appel des jugements du tribunal de paix, lorsqu'ils étaient sujets à l'appel, était porté devant le tribunal civil du département.

(1) Loi du 19 ventôse an IV. Voir plus haut, p. 41, note 2.

§ 2. *Les tribunaux civils de département* (1)

106. Organisation. L'Assemblée constituante avait, par la loi des 16-24 août 1790, établi dans chaque district un tribunal civil composé de cinq juges. La suppression par la constitution de l'an III des administrations de district (2) eut pour conséquence une modification dans la circonscription et dans l'organisation des tribunaux civils. " Cinq cent quarante-sept tribunaux, exposait Boissy d'Anglas (3), jugeant en dernier appel les uns par rapport aux autres, composés seulement de cinq juges, presque sans ressort, le plus souvent sans occupation, nous ont paru ne pouvoir être conservés. Si l'Assemblée constituante n'adopta cette organisation que dans la crainte où elle était de créer dans les tribunaux des corporations redoutables ; si elle était trop près des parlements pour ne pas pousser jusqu'à la pusillanimité la crainte de les reproduire ; nous sommes, nous, trop près de l'anarchie, de la désorganisation du corps social, pour ne pas craindre, à notre tour, de multiplier à l'infini les combinaisons politiques, pour ne pas sentir la nécessité d'en fortifier tous les ressorts et de donner à toutes les parties de l'organisation publique une intensité suffisante. D'ailleurs, l'idée d'attacher un tribunal à chaque district ne peut plus exister dans un ordre de choses où les districts sont supprimés. „

La constitution de l'an III décréta en conséquence qu'il n'y aurait plus qu'un tribunal civil par département (art. 215).

107. *Composition.* Chaque tribunal civil était composé de vingt juges au moins (art. 215, C. III) et de cinq suppléants, d'un commissaire du pouvoir exécutif, d'un substitut de ce commissaire, et d'un greffier. Lorsque dans

(1) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 395, 400 et suiv. On trouvera dans cet ouvrage, à la page 406, l'énumération des lois relatives aux tribunaux civils qui ont été décrétées sous l'empire de la constitution de l'an III : il y a surtout à signaler la loi du 19 vendémiaire an IV.

(2) Voir plus haut, n° 85.

(3) *Discours préliminaire* cité, p. 63.

un département il y avait plus de trois tribunaux correctionnels, il devait être ajouté au nombre normal de vingt juges, un juge pour chacun des dits tribunaux au-dessus du nombre de trois (1). Le tribunal civil de la Seine se composait de quarante-huit juges.

Boissy d'Anglas justifiait comme suit la création de ce tribunal *unique* par département et composé d'un nombre respectable de magistrats : " Nous avons, disait-il (2), cherché à donner aux tribunaux civils assez d'éclat et d'étendue pour y appeler les hommes instruits, pour les investir d'une considération suffisante, pour leur préparer, par l'habitude des affaires, l'expérience et l'instruction, pour en diminuer le nombre, en facilitant ainsi au peuple le moyen de faire de meilleurs choix, sans créer des corporations redoutables qui pussent rivaliser avec les autres pouvoirs que nous vous proposons d'instituer. „

Trois des cinq suppléants devaient résider dans la commune où siégeait le tribunal ; non seulement ils remplaçaient les juges en cas d'absence ou d'empêchement momentané, mais lorsqu'une place de juge vaquait par suite de mort, démission ou autrement, ils y étaient appelés de plein droit, dans l'ordre de leur nomination, et la remplissaient pendant le temps qui restait à courir de la période élective de cinq années.

108. *Division en sections.* Les tribunaux civils se partageaient en autant de sections qu'ils le jugeaient convenable. Mais une section ne pouvait juger au-dessous du nombre de cinq juges. Deux fois par an, les 15 brumaire et 15 floréal, les juges d'une section en sortaient, à tour de rôle, pour passer dans une autre, et réciproquement (3). Les juges réunis nommaient, entre eux, au scrutin secret, les présidents de ces sections (4) (art. 221, C. III).

(1) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 19.
(2) *Discours préliminaire* cité, p. 57.
(3) Cfr. à cet égard la loi du 10 fructidor an V, dans la Collection Huyghe, t. XV, p. 321. Avant cela, la mutation se faisait tous les quatre mois : loi du 19 vendémiaire an IV, art. 20.
(4) Voir à cet égard les lois du 4 brumaire et du 27 ventôse an IV.

109. *Langue des débats.* " L'on plaidera nécessairement en langue française devant les tribunaux des départements réunis à la République, disait l'arrêté du 2 frimaire an IV (art. 2, § IX), et les jugements y seront rendus dans la même langue, conformément à la loi française. „

110. *Traitements.* Les traitements des juges et des substituts, basés d'abord, au moment de la dépréciation des assignats, sur la valeur de quinze cents ou de mille myriagrammes de froment, suivant l'importance des localités, furent à partir de l'an VII fixés, à Paris, à 4500, ailleurs à 3000 et à 2000 francs. Les commissaires du gouvernement recevaient un tiers en plus (1). Les présidents de sections ne jouissaient pas d'un traitement supérieur à celui des juges.

Une partie du traitement des juges et commissaires était mise en masse et distribuée en droits d'assistance (2).

111. *Costume.* La Convention, qui devait donner des toges de couleur éclatante au Tribunal de cassation, n'avait pas jugé convenable de rendre la robe de laine aux tribunaux. Les juges civils conservèrent en conséquence le costume déterminé par l'Assemblée constituante. D'après la loi des 2 septembre (25 août et)- 11 septembre 1790, ils devaient porter l'habit noir et avaient la tête couverte d'un chapeau rond, relevé par le devant et surmonté d'un panache de plumes noires. Les commissaires du pouvoir exécutif avaient le même habit et le même chapeau, à la différence que celui-ci devait être relevé en avant par un bouton et une ganse d'or. La marque distinctive des tribunaux civils était un œil en argent, suspendu par un ruban blanc liséré de rouge et de bleu.

112. *Vacances.* Les tribunaux de département avaient deux mois de vacances, du 25 fructidor au 25 brumaire.

(1) Lois du 4 brumaire et du 20 pluviôse an IV, du 8 et du 9 ventôse an VII.

(2) Lois des 2-11 septembre 1790, art. 5, et du 16 prairial an IV. Cfr., pour la publication de ces lois en Belgique, la Coll. Hayez, t. VI, p. 191.

Pendant leur durée une section de *vacations*, composée de cinq juges, statuait sur les affaires requérant célérité (1).

113. Nomination. Les juges et leurs suppléants étaient élus (2) par l'Assemblée électorale du département (art. 41, C. III).

Leur mandat était de cinq ans. Ils étaient rééligibles (art. 217, C. III).

Une loi du 22 frimaire an IV chargea le Directoire de pourvoir provisoirement jusqu'aux élections de l'an V aux places qui deviendraient vacantes dans les tribunaux civils par suite de démission ou autrement, s'il ne restait pas de suppléants en tour (3). La loi du 30 germinal an V disposa, au contraire, qu'à défaut de suppléants, il serait procédé aux remplacements provisoires à faire parmi les juges, dans l'intervalle de la session d'une assemblée électorale, par les juges restants. Après le coup d'État de fructidor, le Directoire fut de nouveau chargé de pourvoir aux places vacantes (4).

Le commissaire du pouvoir exécutif et son substitut étaient nommés et destitués par le Directoire (art. 216, C. III).

Le greffier était nommé et révoqué par le tribunal.

114. En Belgique, la première organisation des tribunaux fut faite par les commissaires du gouvernement pour l'organisation des autorités constituées. A partir de l'an V, les juges furent élus (5). Les difficultés qu'avait soulevées le recrutement des juges de paix se présentèrent également dans l'organisation des tribunaux civils (6).

115. *Destitution.* Les juges ne pouvaient être destitués que pour forfaiture légalement jugée, ni suspendus que par une accusation admise (art. 206, C. III).

(1) Loi du 21 fructidor an IV. Cfr. les lois du 17 septembre 1791, du 8 juillet 1792, du 5 octobre 1793, et, dans la Coll. Hayez, t. V, p. 277, un arrêté du Directoire, daté du 30 messidor an IV, relatif à la Belgique.

(2) Voir plus haut, nos 16 et 91.

(3) Voir à cet égard, l'arrêté du 19 floréal an IV.

(4) Art. 5 de la loi du 19 fructidor an V.

(5) Voir plus haut, no 24.

(6) Voir plus haut, no 100.

116. *Conditions d'éligibilité.* Pour être élu juge ou nommé commissaire du Directoire il suffisait, aux termes de l'art. 209 de la constitution, d'être citoyen français et d'avoir atteint l'âge de trente ans. Aucun cens d'éligibilité, aucune garantie de capacité ou de moralité n'étaient requis (1). Mais des lois de parti frappèrent d'inéligibilité diverses catégories de citoyens, comme les parents d'émigrés, les ex-nobles, etc. (2).

La loi du 23 vendémiaire an V accorda à toute partie le droit de récuser par acte au greffe, péremptoirement et sans motifs, un des juges du tribunal lorsqu'il jugeait en dernier ressort. Ce droit nouveau, dit M. Hiver (3), était une garantie nécessaire dans un système politique où le choix des juges était remis au hasard de l'élection, sans aucune condition de capacité ou de moralité. " Cette loi, disait Genissieu en la présentant, préservera les individus de la morgue et de la tyrannie magistrales; elle écartera des tribunaux l'ignorance, l'immoralité et la mauvaise foi. „

117. Attributions (4). Les juges des tribunaux civils avaient des attributions multiples. Indépendamment de leurs fonctions comme juges civils proprement dits, ils participaient, individuellement, dans les conditions que j'aurai bientôt à développer, à l'administration de la *justice répressive* ; dans les départements où il n'y avait pas de tribunaux de commerce, les juges des tribunaux civils connaissaient de toutes les matières de *commerce.*

118. Au point de vue de la *juridiction civile,* les tribunaux civils continuaient à remplir la triple fonction que leur avait déjà assignée la loi des 16-24 août 1790. 1° Ils prononçaient en dernier ressort, dans les cas déterminés par la loi,

(1) Il n'en était pas ainsi dans le système de la loi des 16-24 août 1790. Cfr. Hiver, *ouv. cité,* p. 119.

(2) Voir plus haut, nos 13 et 18.

(3) Hiver, *ouv. cité,* p. 405.

(4) Sur le fonctionnement des tribunaux civils, voir, dans la Collection Hayez, t. VI, p. 244, une intéressante circulaire du ministre de la justice Merlin.

sur les appels des jugements soit des juges de paix (1), soit des arbitres, soit des tribunaux de commerce (art. 218, C. III). 2° Ils connaissaient de toutes les affaires dont le jugement n'appartenait, ni aux juges de paix, ni aux tribunaux de commerce. Dans ces affaires, ils prononçaient *en premier et dernier ressort* toutes les fois que les parties, qui étaient tenues de se déclarer au commencement de la procédure, avaient, avant le jugement, consenti à être jugées sans appel; à défaut de cette renonciation, ils prononçaient de même en premier et dernier ressort sur toutes affaires personnelles et mobilières, jusqu'à la valeur de mille livres de principal, et sur les affaires réelles dont l'objet principal était de cinquante livres de revenu déterminé, soit en rentes, soit par prix de bail. 3° Ils étaient juges d'appel les uns à l'égard des autres (art. 221, C. III).

119. De l'appel des sentences des tribunaux civils. En décidant que les tribunaux civils seraient juges d'appel les uns à l'égard des autres, la constitution de l'an III restait fidèle à un système admis dès le début de la Révolution et consacré par la loi des 16-24 août 1790. Pour connaître des appels, le comité de constitution de l'Assemblée constituante avait proposé l'établissement d'un certain nombre de tribunaux d'appel, comprenant trois ou quatre départements dans leur ressort et composés de huit juges (2). Mais ces tribunaux, bien que modestes, parurent rappeler l'ancien régime et avant même qu'ils fussent discutés l'Assemblée décréta en principe, le 23 juillet 1790, que les juges de première instance seraient juges d'appel les uns à l'égard des autres. " Des tribunaux d'appel, disait un orateur, formeront tôt ou tard des compagnies, mettant en masse leur pouvoir, leurs moyens, leur crédit. En les maintenant, vous laisserez subsister, en fait, cette distinction de juges supérieurs et de juges inférieurs que cependant vous voulez proscrire; évidemment, le juge d'appel se croira plus que le juge de première instance et le juge de première instance voudra devenir juge d'appel. On ne s'est

(1) Voir plus haut, nos 103 et 105.
(2) Hiver, *ouv. cité*, pp. 90 et suivantes.

pas assez préoccupé de l'importance des premiers tribunaux et de la nécessité d'y fixer des hommes éclairés, sages et justes... Ne leur donnez donc pas une part inégale de considération : il faut que l'appel ne soit plus que la provocation à un nouvel examen, et non le recours d'une puissance à une puissance plus grande (1). „

120. Les rapports selon lesquels les tribunaux civils étaient juges d'appel les uns à l'égard des autres, étaient ainsi déterminés : lorsqu'il y avait appel d'un jugement, les parties pouvaient, par une déclaration faite au greffe, en déférer la connaissance à un tribunal de leur choix, choisi entre ceux de tous les départements de la République ; à défaut de convention, l'appel devait être porté devant l'un des trois tribunaux les plus voisins (2) déterminés, pour chaque département, par un tableau arrêté par le Corps législatif (3). Comme ce tableau ne concernait pas les départements belges, les commissaires du gouvernement pour l'organisation des autorités y suppléèrent par un arrêté du 26 brumaire an IV (4) en vertu duquel les tribunaux du département des Deux-Nèthes, de l'Escaut et de la Meuse Inférieure étaient tribunaux d'appel des jugements rendus par le tribunal civil du département de la Dyle ; ceux du département du Nord, de Sambre-et-Meuse et de la Lys étaient tribunaux d'appel des jugements rendus par le tribunal du département de Jemmapes, etc.

121. Des fonctions du commissaire du Directoire (5). Le commissaire du Directoire était l'agent du pouvoir exécutif auprès du tribunal du département. Ses fonctions (6) consistaient à veiller à la régularité du service, à requérir, dans les

(1) Hiver, *ouv. cité*, p. 91.

(2) Voir sur le choix entre les trois tribunaux l'art. 18 de la loi du 19 vendémiaire an IV, renvoyant à la législation antérieure (la loi des 16-24 août 1790, titre V). Mais la loi du 17 frimaire an V décréta des règles nouvelles à cet égard.

(3) Voir le tableau annexé à la loi du 19 vendémiaire an IV.

(4) *Pasinomie*, t. VII, p. XLVI.

(5) Hiver, *ouv. cité*, pp. 130 et 403.

(6) Loi des 16-24 août 1790, titre VIII, et arrêté du 10 thermidor an IV.

jugements à rendre, l'observation des lois, et à faire exécuter les jugements rendus. Il poursuivait en conséquence cette exécution dans toutes les dispositions qui intéressaient l'ordre public ; et en ce qui concernait les particuliers, il pouvait, sur la demande qui lui en était faite, soit enjoindre aux huissiers de prêter leur ministère, soit ordonner les ouvertures de portes,soit prêter la main-forte nécessaire.Le commissaire du Directoire devait être entendu dans toutes les causes des pupilles, des mineurs, etc.

Le commissaire du Directoire devait également veiller au maintien de la discipline, suivant le mode qui serait adopté. Mais aucune loi n'ayant déterminé ce mode,et le Tribunal de cassation n'ayant reçu aucune attribution disciplinaire (1), il en résultait qu'il n'existait aucun frein disciplinaire pour les juges.

Comme nous le verrons,la loi n'attribuait pas aux commissaires du gouvernement près les tribunaux les fonctions de ministère public pour la poursuite des crimes et des délits.

§ 3. *Les tribunaux de commerce* (2)

122. ORGANISATION. L'article 214 de la constitution consacrait l'existence de tribunaux particuliers pour le commerce de terre et de mer. Ces tribunaux conservèrent, sous le Directoire,l'organisation que leur avait donnée la loi des 16-24 août 1790 (3).

En autorisant la création de tribunaux spéciaux de commerce, l'Assemblée constituante n'avait fait que régulariser l'ancienne institution des consuls, juges électifs et commerçants, et l'étendre aux ports de mer, dans lesquels la connaissance des contestations relatives au commerce maritime était déférée aux *amirautés*.

La création des tribunaux de commerce avait été combattue à la Constituante comme n'ayant pas d'objet sous le nouveau

(1) Loi des 27 novembre- 1er décembre 1790 et les autres lois relatives au Tribunal de Cassation. Voir plus bas, nos 210 et suiv.

(2) HIVER, *ouv. cité*, pp. 86 et suiv., 153 et suiv., 406.

(3) Voir aussi la loi du 19 vendémiaire an IV, art. 7, 14, 24.

régime, où des hommes élus par le peuple et jouissant de toute sa confiance, formeraient les nouveaux tribunaux : on pouvait hardiment leur confier les jugements de commerce. Il fut répondu que les tribunaux consulaires étaient des juridictions d'équité, ennemies des formes et des lenteurs, exigeant des connaissances spéciales, non seulement des usages et des choses, mais encore des hommes ; qu'elles constituaient un véritable jugement par jurés, et que toutes les villes réclamaient leur conservation.

Il appartenait au législateur de déterminer les lieux où il était utile d'établir des tribunaux de commerce. Une loi du 3 vendémiaire an VII décréta l'établissement de dix tribunaux de commerce dans les départements réunis. Elle fixait leur siège à Anvers, Ostende, Bruxelles, Louvain, Gand, Mons, Tournay, Luxembourg, Namur et Liége. Leur ressort coïncidait avec celui du tribunal correctionnel établi dans les mêmes villes.

Le tribunal civil faisait les fonctions de tribunal de commerce pour tout le territoire de chaque département non assigné à un tribunal de commerce (1).

123. Chaque tribunal de commerce était composé d'un président et de cinq juges. Il pouvait y avoir, en outre, quatre suppléants. Il y avait un greffier.

Les tribunaux de commerce ne pouvaient rendre aucun jugement, s'ils n'étaient composés de trois juges au moins.

Les membres des tribunaux de commerce n'avaient ni costume ni marque distinctive.

124. Nomination. Les juges de commerce étaient élus dans l'assemblée des négociants, banquiers, marchands, manufacturiers, armateurs et capitaines de la ville où le tribunal était établi. Nul ne pouvait voter, dans cette assemblée, qu'en produisant sa patente ; en conséquence, les anciens commerçants, bien qu'éligibles comme juges, ne pouvaient être électeurs.

Cette assemblée était convoquée huit jours d'avance par

(1) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 7.

affiches et à cri public. L'élection se faisait au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages. Lorsqu'il s'agissait d'élire le président, l'objet spécial de cette élection devait être annoncé avant le scrutin. Les élections pour les tribunaux de commerce de Paris, Bordeaux, Lyon et Marseille étaient à deux degrés.

125. Nul ne pouvait être élu juge, s'il n'avait résidé et fait le commerce au moins depuis cinq ans dans la ville où le tribunal était établi et s'il n'avait l'âge de trente ans. Pour être élu président, il fallait être âgé de trente-cinq ans et avoir fait le commerce depuis dix ans.

Le mandat des juges et suppléants était de deux ans ; ils étaient renouvelés chaque année par moitié. Le mandat du président était de deux ans également.

Le greffier était nommé et révoqué par le tribunal.

126. Attributions. Les tribunaux de commerce connaissaient, dans leur ressort, de toutes les affaires de commerce tant de terre que de mer, sans distinction, même du contentieux des prises (1). Ils prononçaient en premier et dernier ressort sur toutes les demandes dont l'objet n'excédait pas la valeur de mille livres, et sur toutes les demandes quelconques lorsque les parties avaient consenti à être jugées sans appel.

127. Appel de leurs décisions. L'appel des décisions des tribunaux de commerce était déféré au tribunal civil du département.

§ 4. *Les avocats et les officiers ministériels* (2)

128. Il existait, avant la Révolution, près les tribunaux, en dehors des *avocats*, profession libérale et indépendante,

(1) Lois du 3 brumaire an IV sur l'administration des prises, art. 15, et du 8 floréal an IV. Sur le contentieux des prises antérieurement, voir les décrets du 14 février 1793 et du 18 brumaire an II.

(2) Hiver, *ouv. cité*, pp. 35, 133 et suiv., 422 et suiv., 555.

des auxiliaires connus sous le nom générique d'officiers ministériels et divisés en trois classes : les *notaires* ou tabellions, dépositaires de la juridiction volontaire, chargés de recevoir les actes et de leur conférer le caractère d'authenticité ; les *procureurs*, mandataires forcés *ad lites*, préposés, en conséquence, à l'instruction des procès et à la régularisation des procédures ; et les *huissiers* ou sergents royaux, assurant la police des lieux où se rendait la justice, et chargés des citations, significations et exécutions, tous pourvus de leurs charges à titre d'office et en ayant payé la finance. Dès le début de la Révolution des modifications, souvent radicales, furent apportées à ces institutions.

129. Suppression de l'ordre des avocats. L'*ordre des avocats*, vu de mauvais œil par l'Assemblée constituante, parce qu'il avait fait cause commune avec les parlements, ne put survivre à la destruction de l'ancien ordre judiciaire. Le décret des 2-11 septembre 1790 supprima jusqu'au nom de l'institution : " Les hommes de loi, ci-devant appelés avocats, disait l'article 10 de ce décret, ne devant former ni ordre, ni corporation, n'auront aucun costume particulier. „ Il fut dès lors permis aux plaideurs non seulement de présenter eux-mêmes la défense de leur cause (1), mais encore de la confier à une personne de leur choix. Aucune condition quelconque n'était exigée pour exercer ce que l'on appelait les fonctions de *défenseur officieux*.

Lorsque ces défenseurs officieux n'étaient pas assistés de la partie ou de l'accusé, ils étaient tenus de justifier au président et de faire viser par lui leurs pouvoirs (2).

130. Suppression des procureurs. Institution et suppression des avoués. L'institution des *procureurs*, était au début de la Révolution, plus impopulaire encore que celle des avocats. Elle fut également remplacée.

La loi des 29 janvier-20 mars 1791, après avoir décrété que

(1) Voir plus haut, n° 89, 4°.

(2) Décret des 6-27 mars 1791 relatif au nouvel ordre judiciaire, art. 36.

la *vénalité* et *l'hérédité* des offices ministériels auprès des tribunaux pour le contentieux étaient supprimées, décida qu'il y aurait près des tribunaux civils des officiers ministériels ou *avoués*, " dont la fonction, disait l'article 3 de la loi, sera exclusivement de représenter les parties, d'être chargés et responsables des titres et pièces des parties, de faire les actes de forme nécessaires pour la régularité de la procédure, et mettre l'affaire en état. „ " Ces avoués, continuait l'article, pourront même défendre les parties, soit verbalement, soit par écrit, pourvu qu'ils y soient expressément autorisés par les parties, lesquelles auront toujours le droit de se défendre par elles-mêmes verbalement ou par écrit, ou d'employer le ministère d'un défenseur officieux pour leur défense, soit verbale soit par écrit. „

Le nombre des avoués et les conditions d'admissibilité à cette fonction devaient être ultérieurement fixés ; en attendant, l'Assemblée accorda à diverses catégories d'anciens magistrats, d'anciens procureurs ou avoués et d'anciens avocats la faculté d'exercer les fonctions d'avoué près les tribunaux civils, en se faisant inscrire au greffe, et à la charge seulement de justifier d'une patente, de fixer leur domicile dans le lieu de leur établissement et de prêter devant eux le serment civique et celui de remplir leurs fonctions avec exactitude et probité. Mais avant qu'une organisation définitive fût donnée à l'institution des avoués, elle fut abolie par la loi du 3 brumaire an II, et cette suppression entraîna celle de la procédure (1). Les parties conservaient le droit de se faire représenter par de simples fondés de pouvoirs, qui étaient tenus de justifier de certificats de civisme (2).

Sous le Directoire, à raison des exactions commises par une foule d'agents d'affaires véreux, le rétablissement des avoués fut proposé et voté par les Cinq-Cents. Mais le projet fut rejeté par les Anciens (3).

(1) Hiver, *ouv. cité*, p. 315. Sur les formes sommaires suivies dans les tribunaux civils, voir l'arrêté des représentants du peuple, commissaires du gouvernement, en date du 28 frimaire an IV, dans la Collection Hayez, t. IV, pp. 188 et suivantes, ou dans la *Pasinomie*, t. VII, p. LII.

(2) Décret du 29 janvier 1793.

(3) Hiver, *ouv. cité*, pp. 423 et suivantes.

131. Les huissiers. Quant aux *huissiers* (1), la loi des 29 janvier-20 mars 1791 sur la suppression des offices ministériels, se borna à prononcer l'abolition de la vénalité et de l'hérédité de leurs offices. Elle maintint l'institution même : son article 2 déclarait le ministère des huissiers nécessaire pour les citations, significations et exécutions, et son article 13 autorisait les huissiers en fonctions à continuer l'exercice de leur état. La loi du 19 vendémiaire an IV attribua aux tribunaux la nomination et la révocation des huissiers (art. 27).

132. Notaires. En même temps qu'elle prononçait l'abolition de la vénalité et de l'hérédité des offices royaux de notaires, tabellions, etc., la loi des 29 septembre- 6 octobre 1791 (2), réorganisait le notariat sur des bases nouvelles. " Il sera établi, dans tout le royaume, disaient les articles 1 et 2 de la section II de cette loi, des fonctionnaires publics chargés de recevoir tous les actes qui sont actuellement du ressort des notaires royaux et autres, et de leur donner le caractère d'authenticité attaché aux actes publics. Ces fonctionnaires porteront le nom de *notaires publics ;* ils seront institués à vie, et ils ne pourront être destitués que pour cause de prévarication préalablement jugée." Le nombre et la résidence de ces fonctionnaires devaient être déterminés, pour chaque département, par la loi, et les places mises au concours. Des mesures transitoires ayant sauvegardé, dans une large mesure, la situation des notaires en fonctions, le système de la mise au concours ne trouva guère à s'appliquer. La loi du 7 pluviôse an III vint d'ailleurs attribuer provisoirement aux départements le droit de nommer aux places vacantes. Les notaires pouvaient instrumenter dans tout le département.

Un arrêté du Directoire, en date du 3 prairial an IV (3),

(1) Hiver. *ouv. cité*, pp. 145 et 545.
(2) Voir en outre les lois des 17-22 mai 1793 et du 7 pluviôse an III.
(3) *Pasinomie*, t. VII, p. LXXIV.

étendit à la Belgique l'organisation qui régissait le notariat en France (1).

Par un arrêté du 14 vendémiaire an VI, le Directoire chargea ses commissaires près les administrations départementales de le renseigner sur la moralité, le degré d'instruction, les principes et la conduite politique des citoyens qui, depuis la mise en activité de la constitution de l'an III, avaient été nommés notaires par les administrations départementales.

CHAPITRE II

LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES

133. Les lois de l'Assemblée constituante. La constitution de l'an III et la loi du 3 brumaire an IV, — assez inexactement qualifiée de Code des délits et des peines, car elle était bien plus une loi d'organisation de la justice répressive et de la procédure pénale qu'un Code pénal, — maintenaient dans leur ensemble, en matière de répression, les principales réformes introduites par l'Assemblée constituante (2).

Ces réformes avaient, au début de la Révolution, fait l'objet de trois grandes lois organiques. La première de ces lois, celle des 19-22 juillet 1791, relative à l'*organisation d'une police municipale et correctionnelle*, réglait la recherche et la poursuite des infractions déférées à la connaissance des tribunaux de *police municipale* et des tribunaux de *police correctionnelle*, ainsi que la composition de ces juridictions et la manière de procéder devant elles ; elle contenait, en outre, le code des infractions dont ces tribunaux avaient à connaître. Le *Code rural* des 28 septembre-6 octobre 1791

(1) Voir, pour l'application, divers arrêtés de l'administration centrale du département de la Dyle, dans Huyghe, Collection citée, t. IX, pp. 390, 408, et t. XI, p. 331. Le dernier de ces arrêtés (du 15 brumaire an V) exigeait des candidats qui se destinaient aux cantons flamands la connaissance de la langue française et de la langue flamande.

(2) Voir plus haut, n° 89, 3°, 4°, 5°, 6°, 9°, 10°, 11° et 12°.

venait compléter ces dispositions pénales. La seconde de ces lois, celle des 16-29 septembre 1791, *concernant la police de sûreté, la justice criminelle et l'établissement des jurés*, réglait la poursuite et l'instruction, en matière de *crimes*, l'organisation des juridictions appelées à en connaître ainsi que la manière de procéder devant elles. Ses dispositions étaient expliquées et complétées dans la loi en forme d'instruction des 29 septembre-21 octobre 1791. La troisième de ces lois, celle des 25 septembre-6 octobre 1791, intitulée *Code pénal*, contenait le code des infractions déférées à la justice *criminelle*.

134. Le Code du 3 brumaire an IV. Modifiées (1), dans un but de parti le plus souvent, à l'époque de la Convention, ces diverses lois furent en grande partie refondues par cette assemblée, avant sa séparation définitive, dans la loi organique du 3 brumaire an IV, qui régit la France jusqu'aux Codes de l'Empire (1810). En procédant à la refonte des lois de procédure et d'organisation judiciaire de l'Assemblée constituante, la Convention (2) apporta dans certaines parties des modifications assez importantes, dont l'expérience avait montré la nécessité, ou dont l'adoption s'imposait à raison des changements survenus dans l'organisation politique. Quant aux dispositions pénales proprement dites de la législation de l'Assemblée constituante, elles ne subirent guère de remaniement : en matière correctionnelle et en matière criminelle, notamment, les articles 609 et 610 du Code de brumaire renvoyaient en bloc à la législation antérieure (3) ; les dispositions relatives aux crimes contre la sûreté intérieure de la République, aux crimes et attentats contre la constitution, ainsi que celles traitant des crimes des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs pouvoirs avaient seules subi une refonte complète.

(1) Voir sur ces modifications Hiver, *ouv. cité*, pp. 315 et suivantes.

(2) Le Code de brumaire an IV fut, en réalité, l'œuvre de Merlin. Cfr. Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, Paris, 1882, pp. 439 et suivantes.

(3) Cette législation a été publiée en Belgique par l'arrêté des représentants du peuple en date du 23 frimaire an IV. Collection Hayez, t. IV, pp. 88 et suivantes.

135. Avant d'aborder l'étude des diverses juridictions répressives, il convient de dire quelques mots de la poursuite et de la recherche des infractions en général.

§ 1. De la recherche et de la constatation des infractions et de l'information préalable (1)

136. Les fonctionnaires chargés de la recherche des infractions variaient suivant la gravité de celles-ci. Il convient de distinguer à cet égard la recherche des contraventions, ou infractions légères, et celle des délits et des crimes, ou infractions plus graves, tout en faisant remarquer que dans la terminologie de l'époque les expressions *contravention, délit* et *crime* n'avaient pas le sens propre qu'elles ont acquis depuis le Code pénal de 1810 (2).

137. Recherche des contraventions (3). La recherche des infractions dont la peine n'excédait pas une amende égale à la valeur de trois journées de travail ou trois jours d'emprisonnement, était confiée aux *commissaires de police,* et, dans les communes où il n'y en avait pas, à l'*agent municipal* ou à son adjoint. Ces fonctionnaires recevaient à cet effet les plaintes et dénonciations, dressaient les procès-verbaux, recueillaient les preuves et indices et transmettaient ces documents et renseignements au commissaire du Directoire exécutif près l'administration municipale, qui faisait citer les prévenus au tribunal compétent.

Concurremment avec les commissaires de police et les agents municipaux, les *gardes champêtres* et *forestiers* recherchaient les infractions portant atteinte aux propriétés rurales et forestières et dressaient les procès-verbaux. Les

(1) Esmein, *Histoire de la procédure* citée, pp. 442 et suiv. ; Hiver, *ouv. cité,* pp. 406 et suiv. ; Sarot, *Des tribunaux répressifs de la Manche en matière politique pendant la première Révolution,* Coutances, 1881, pp. 192 et suivantes ; Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle,* édition de Bruxelles, 1865, t. I, pp. 203 et suiv., t. II, pp. 7 et suiv., 212 et suiv., etc.

(2) Cfr. les articles 2, 4, etc., du Code de brumaire an IV.

(3) Art. 28 et suiv., 41 et suiv. du Code de brumaire.

procès-verbaux des gardes champêtres étaient envoyés au commissaire du Directoire exécutif près l'administration municipale (1), ceux des gardes forestiers aux agents de l'administration forestière (2).

138. Recherche des délits et des crimes. Information préalable (3). La recherche des infractions passibles d'une amende au-dessus de la valeur de trois journées de travail ou d'un emprisonnement de plus de trois jours, de même que la recherche des infractions punissables d'une peine infamante ou afflictive, était confiée en ordre principal aux *juges de paix*, et, pour certaines infractions particulièrement graves, à un magistrat supérieur établi au siège du tribunal correctionnel, le *directeur du jury d'accusation*. Indépendamment de ses attributions propres d'officier de police judiciaire, ce magistrat était chargé d'activer et de centraliser l'action de cette police, de surveiller ses agents, de régler la compétence, etc. (4).

« Les fonctions de police, disait la loi en forme d'instruction du 29 septembre 1791, sont délicates... Elles ont besoin pour s'exercer, d'une sorte de latitude de confiance qui ne peut reposer que sur des mandataires infiniment purs. Les juges de paix, élus par le peuple pour exercer le plus doux et le plus consolant de tous les ministères politiques, dans un cercle peu étendu, dont ils connaissent tous les individus, et où ils sont connus de tous, ne semblaient-ils pas désignés pour accumuler sur leurs personnes tout ce qui peut rendre

(1) Celui-ci, en cas de *délit*, transmettait les procès-verbaux au juge de paix. Voir plus bas, nº 145.

(2) Art. 42 du Code du 3 brumaire an IV. La loi des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière chargeait les agents de cette administration de la poursuite des infractions.

(3) Hiver, *ouv. cité*, pp. 191 et suiv., 406 et suiv.; Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, pp. 443 et suivantes.

(4) Des règles exceptionnelles régissaient les poursuites dirigées contre les membres des Conseils législatifs (voir plus haut, nº 35), les membres du Directoire (voir plus haut, nº 49), les officiers de police judiciaire (voir plus bas, nº 149), les présidents de tribunal criminel et accusateurs publics (art. 297 et suiv. du Code de brumaire), etc., etc.

la police tranquillisante pour ceux qu'elle protège, respectable pour ceux qu'elle surveille, et rassurante pour ceux mêmes qu'elle soumet à son action? „

139. Rôle des juges de paix. Comme officiers de police judiciaire, les juges de paix recevaient les dénonciations et les plaintes, dressaient les procès-verbaux, interrogeaient les inculpés, procédaient à une instruction sommaire, et statuaient sur la suite à donner aux affaires en conséquence de cette première instruction.

140. En vue de leur mission de police judiciaire et d'instruction, la loi armait les juges de paix du droit de délivrer des mandats de comparution, d'amener et d'arrêt, de citer des témoins, de faire des descentes sur les lieux et des visites domiciliaires (1), d'opérer des saisies, de dresser des procès-verbaux, etc. Les juges de paix recevaient en outre les procès-verbaux de leurs auxiliaires.

141. *Mandats d'amener, de comparution et d'arrêt* (2). Le *mandat d'amener* était décerné par le juge pour faire comparaître devant lui tout individu contre lequel il existait des preuves ou des présomptions de délit ou de crime. Tout

(1) " La maison de chaque citoyen, disait l'art. 359 de la constitution, est un asile inviolable : pendant la nuit, nul n'a le droit d'y entrer que dans le cas d'incendie, d'inondation, ou de réclamation venant de l'extérieur. — Pendant le jour, on peut y exécuter les ordres des autorités constituées. — Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi, et pour la personne ou l'objet expressément désigné dans l'acte qui ordonne la visite. „

(2) " Nul, disait l'art. 222 de la constitution de l'an III, ne peut être saisi que pour être conduit devant l'officier de police ; et nul ne peut être mis en arrestation ou détenu qu'en vertu d'un mandat d'arrêt des officiers de police, ou du Directoire exécutif, dans le cas de l'article 145 (voir plus haut, n° 57), ou d'une ordonnance de prise de corps, soit d'un tribunal, soit du directeur du jury d'accusation, ou d'un décret d'accusation du Corps législatif, dans le cas où il lui appartient de la prononcer, ou d'un jugement de condamnation à la prison ou détention correctionnelle. „ — Voir sur les mandats, la circulaire du ministre Lambrechts, en date du 23 floréal an VI, dans la Coll. Huyghe, t. XIX, p. 428.

prévenu amené devant le juge de paix devait être examiné sur-le-champ, ou dans les 24 heures au plus tard, et ne pouvait être retenu par ce magistrat plus de trois jours (1) (art. 224 et 225, C. III).

Si le prévenu détruisait entièrement les inculpations dont il était l'objet, le juge de paix le faisait mettre en liberté et en donnait avis au directeur du jury d'accusation, en lui transmettant toutes les pièces. Si ce magistrat estimait que le juge de paix avait mal à propos renvoyé un prévenu des fins de la prévention, il pouvait procéder contre lui et décerner un mandat d'amener (2).

Si le prévenu ne dissipait pas les inculpations qui pesaient sur lui, le juge de paix, *en cas de simple contravention,* le mettait en liberté et le renvoyait devant le tribunal de simple police. *En cas de délit* punissable d'une simple amende, il décernait contre lui un *mandat de comparution,* c'est-à-dire l'ordre de comparaître à jour fixe devant le directeur du jury d'accusation (3). En cas de délit punissable d'emprisonnement ou *en cas de crime,* le juge décernait contre le prévenu un *mandat d'arrêt,* c'est-à-dire " l'ordre de faire conduire le prévenu en la maison d'arrêt du lieu où siège le directeur du jury d'accusation dans l'arrondissement duquel le délit a été commis „ (4).

Le juge de paix délivrait également un mandat d'arrêt, si le prévenu s'évadait, ou s'il ne pouvait être trouvé et que quatre jours s'étaient écoulés depuis la notification du mandat d'amener à sa dernière résidence (5).

142. *Caractères de la procédure d'instruction.* La procédure d'instruction préalable était, dans une certaine mesure,

(1) Les juges de paix retenaient souvent les prévenus beaucoup plus longtemps. Cfr. sur les lenteurs abusives de l'information, une intéressante circulaire du ministre de la justice Lambrechts, en date du 29 thermidor an VI, dans la Collection Huyghe, t. XX, p. 152.

(2) Voir aussi l'article 145 du Code de brumaire reproduit plus bas, nº 146 in fine.

(3) Art. 69 du Code de brumaire.

(4) Art. 70, ibid.

(5) Art. 67, ibid.

contradictoire. Les dépositions des témoins, notamment, étaient reçues en présence du prévenu, si le prévenu était arrêté lors de leur comparution. S'il n'était arrêté qu'après leur audition, le juge de paix devait lui donner lecture de leurs déclarations mais sans lui en délivrer copie (1).

143. *Poursuite des infractions.* L'intervention du juge de paix comme officier de police judiciaire était provoquée, soit par une plainte, soit par une dénonciation ; le juge de paix pouvait également agir d'office. Il n'agissait pas, comme aujourd'hui le juge d'instruction, sur les réquisitions du ministère public. C'est par un sentiment de défiance envers la cour, les ministres et le pouvoir exécutif en général, que l'Assemblée constituante avait été amenée à concentrer dans les mêmes mains la recherche, l'instruction et la poursuite des infractions, et à dépouiller les officiers du ministère public près les tribunaux de leur droit traditionnel de mettre l'action publique en mouvement. M. Hiver (2) résume comme suit les mobiles qui inspirèrent les membres de l'Assemblée nationale : " La verge de l'accusation publique, disaient-ils, ne peut sans danger être confiée au gouvernement, car par elle on peut nuire autant en ne s'en servant pas qu'en l'employant à mauvais dessein. Son inaction contre les complots antipatriotiques serait le plus sûr moyen de les favoriser, de les encourager et de les amener jusqu'à la possibilité du succès ; comme son activité dirigée contre les bons citoyens pourrait, en beaucoup d'occasions, inquiéter leur patriotisme, attiédir leur zèle et déconcerter leurs plus utiles démarches. Importante dans l'ordre politique, l'influence de l'accusation publique est encore plus profonde dans l'ordre moral, en ce que, par la crainte, elle peut dégrader le caractère du peuple ; ce terrible pouvoir ne peut donc être confié qu'à des mains non suspectes, et que serait-ce si des commissaires royaux nommés par les courtisans, tenant tout du ministre et ne connaissant que lui, en étaient investis ? Voulez-vous livrer tout le royaume à leur merci ? „

(1) Art. 115, 116, 126, 129 du Code de brumaire.

(2) *Ouvrage cité,* p. 95. Voir aussi Faustin Hélie, *ouvrage cité,* t. I, pp. 203 et suivantes.

144. Pour parer aux inconvénients auxquels pouvait donner lieu la suppression du ministère public en matière de poursuite, la loi imposait à tout citoyen qui avait été témoin d'un attentat, soit contre la liberté, la vie ou la propriété d'une personne, soit contre la sûreté publique ou individuelle, le devoir d'en donner aussitôt avis au juge de paix. C'était la *dénonciation civique*. " Rien, disait l'instruction du 29 septembre 1791, ne caractérise mieux un peuple libre que cette haine vigoureuse du crime qui fait de chaque citoyen un adversaire direct de tout infracteur des lois sociales. Rien n'est plus éloigné des formes obscures et perfides de la délation que la dénonciation civique. " Lorsque le dénonciateur signait sa dénonciation et affirmait qu'elle n'était dictée par aucun intérêt personnel, le juge de paix devait, aux termes de l'article 90 du Code de brumaire, décerner sur-le-champ un mandat d'amener contre le prévenu (1).

145. *Auxiliaires du juge de paix comme officier de police judiciaire et magistrat instructeur.* La loi donnait au juge de paix divers auxiliaires. Indépendamment des *gardes champêtres* et *forestiers*, qui avaient mission de rechercher et de constater les *infractions* portant atteinte aux propriétés rurales et forestières (2), la loi donnait aux juges de paix comme auxiliaires au point de vue de la recherche et de la constatation des infractions : 1° les *commissaires de police* (3) et, là où il n'y en avait pas, les agents municipaux ; 2° ensuite et surtout, les *officiers de gendarmerie* (4). Ces derniers pouvaient même, dans certains cas, décerner des *man-*

(1) Cfr. Esmein, *Histoire de la procédure* citée, pp. 421 et 443.

(2) Voir plus haut, p. 108, note 1.

(3) Code du 3 brumaire an IV, art. 35 et 37, etc., et loi du 29 nivôse an VI, art. 9. Dans les cantons de Paris, Bordeaux, Lyon et Marseille, les membres du *Bureau central* étaient également auxiliaires des juges de paix et autorisés à décerner des mandats d'amener : loi du 21 floréal an IV (dans Huyghe, Collection citée, t. XIV, p. 398.

(4) Hiver, *ouv. cité*, p. 191.— Art. 145 et suiv. du Code de brumaire, et loi du 29 nivôse an VI, art. 9.

dats d'amener (1), c'est-à-dire donner l'ordre de conduire les prévenus soit devant le juge de paix, soit devant le directeur du jury d'accusation, chargé immédiatement, avons-nous dit, de la recherche et de la poursuite de certaines infractions particulièrement graves.

146. Du directeur du jury comme officier de police judiciaire et magistrat instructeur. Dans les communes dont la population ne dépassait pas quarante mille habitants, le directeur du jury avait, aux termes de l'art. 142 du Code de brumaire, comme officier de police judiciaire, la poursuite immédiate des délits de faux, de banqueroute frauduleuse, concussion, péculat, vol de commis ou d'associés en matière de finance, commerce ou banque. C'eût été, disait l'instruction de 1791, exiger trop que d'attendre du plus grand nombre d'entre les juges de paix toutes les lumières nécessaires pour saisir la vérité dans ces matières délicates.

A ces infractions, l'art. 243 de la constitution (2) en ajouta d'autres : il confiait au directeur du jury les fonctions de police judiciaire, lorsqu'il s'agissait : 1° d'attentats contre la liberté ou la sûreté individuelle des citoyens ; 2° d'attentats commis contre le droit des gens ; 3° de rébellion à l'exécution soit des jugements, soit de tous les actes exécutoires émanés des autorités constituées; 4° de troubles occasionnés et de voies de fait commises pour entraver la perception des contributions, la libre circulation des subsistances et des autres objets de commerce. Les juges de paix et les officiers de gendarmerie étaient officiers de police auxiliaires en ces matières (3).

Enfin l'article 145 du Code de brumaire conférait au directeur du jury une dernière prérogative : " Le directeur du jury peut, *pour la recherche et la poursuite d'un délit quel-*

(1) Sur les protestations que souleva l'association des officiers de gendarmerie aux juges de paix, en matière de police judiciaire, voir Hiver, *ouv. cité*, pp. 203-205. — Voir ci-après, nos 146 et 147.

(2) Cfr. art. 140 du Code de brumaire, et la loi du 27 germinal an IV.

(3) Articles 144 et suiv. du Code de brumaire, et loi du 29 nivôse an VI.

conque commis dans une commune où il n'y a pas plus d'un juge de paix établi, charger un capitaine ou lieutenant de la gendarmerie nationale de l'exercice des fonctions de la police judiciaire, jusqu'au mandat d'arrêt exclusivement. „

147. En réglant comme nous venons de le dire la procédure de recherche, de constatation et d'information préalable, le Code de brumaire avait maintenu le système introduit par l'Assemblée constituante (loi des 16-29 septembre 1791). Mais il en avait amélioré le fonctionnement : d'une part, l'insuffisance d'une foule de juges de paix avait montré la nécessité de renforcer les pouvoirs et la compétence du directeur du jury et de centraliser dans une large mesure entre ses mains l'action de la police judiciaire (1) ; d'autre part, il avait fallu ramener les fonctions des officiers de la gendarmerie à celles d'officiers de police auxiliaires. La législation de la Constituante leur donnait, à certains égards seulement, il est vrai, la qualité d'officiers concurrents (2).

148. Du règlement de la compétence et du renvoi des inculpés devant les juridictions de jugement ou le jury d'accusation (3). Lorsque le directeur du jury se trouvait, soit par l'envoi des pièces, soit par la remise d'un prévenu, saisi d'une affaire mise en instruction par le juge de paix, il procédait comme suit : si l'instruction n'était pas complète et qu'il y avait lieu d'entendre encore des témoins, il recevait leur témoignage; s'il estimait que le juge de paix avait eu tort de ne pas délivrer de mandat, il décernait ce mandat. L'information préalable complète ou complétée, le directeur du jury communiquait la procédure au commissaire du gouvernement près le tribunal correctionnel, qui donnait ses conclusions, et renvoyait par des ordonnances motivées le prévenu devant le jury d'accusation, si le délit comportait peine afflictive ou infamante; devant le tribunal correctionnel,

(1) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 206, 406 et suiv., 411 ; Esmein, *ouvrage cité*, p. 443.

(2) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 203 et suiv. ; Esmein, *ouvrage cité*, p. 421. Cf. loi des 16-29 septembre 1791, t. I, art. 5 et 6.

(3) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 410-411, et Esmein, *ouvrage cité*, p. 445.

si la peine était moindre; devant le tribunal de police, s'il s'agissait d'une simple contravention. Dans ce dernier cas, il annulait le mandat d'arrêt. Lorsqu'un mandat d'arrêt avait été décerné par le juge de paix, le directeur du jury ne pouvait rendre une ordonnance de non-lieu basée sur l'insuffisance des charges.

Le règlement de la compétence se faisait dans les mêmes conditions, lorsqu'il s'agissait d'affaires instruites immédiatement par le directeur du jury d'accusation, à titre d'officier de police judiciaire principal (1). Dans ce cas, ce magistrat pouvait évidemment rendre une ordonnance de non lieu basée sur l'insuffisance des charges (2).

Lorsqu'un fait ne comportait qu'une peine infamante ou moindre, le prévenu pouvait, en vertu de l'article 222 du Code de brumaire, requérir sa mise en liberté sous caution (3). " Nulle personne arrêtée, disait l'article 226 de la constitution, ne peut être retenue, si elle donne caution suffisante, dans tous les cas où la loi permet de rester libre sous le cautionnement."

149. Surveillance des officiers de police judiciaire. La loi de 1791 plaçait tous les officiers de police judiciaire du département sous la haute surveillance de l'accusateur public. Par une heureuse innovation, l'article 242 de la constitution et les articles 22 et 23 du Code de brumaire an IV, plaçaient en outre les gardes champêtres et forestiers, les officiers de gendarmerie, les commissaires de police et les juges de paix sous la surveillance immédiate du directeur du jury d'accusation.

Cette surveillance ne conférait ni à l'accusateur public (4), ni au directeur du jury le droit d'ordonner la mise en mouvement de l'action publique. Elle leur donnait simplement le droit d'intenter, suivant les distinctions que nous allons établir, contre les officiers de police judiciaire, soit des poursuites disciplinaires, soit des poursuites judiciaires.

(1) Voir plus haut, nos 138 et 146.
(2) Esmein, *ouvrage cité*, p. 445, note 1, et Hiver, *ouvrage cité*, p. 411.
(3) Voir à cet égard la loi du 29 thermidor an IV.
(4) Art. 281 et suiv. du Code de brumaire.

“ Le *directeur du jury*, disait l'article 149 du Code de brumaire, avertit et au besoin réprimande les commissaires de police, les officiers de gendarmerie et les juges de paix dans les opérations desquels il remarque de la négligence. En cas de fautes plus graves, il les dénonce à l'accusateur public (1). „ Quant aux infractions commises par les gardes champêtres et forestiers dans l'exercice de leurs fonctions, le directeur du jury les poursuivait immédiatement (2).

L'*accusateur public* devait, de son côté, en vertu de son droit de surveillance, soit d'office, soit sur la dénonciation du directeur du jury, poursuivre les négligences, abus d'autorité et infractions à la loi, dont les commissaires de police, les juges de paix et les capitaines ou lieutenants de gendarmerie pouvaient se rendre coupables dans l'exercice de leurs fonctions de police judiciaire. Les simples négligences donnaient lieu à une réprimande, les infractions à des poursuites judiciaires. En cas de poursuites judiciaires, c'était l'accusateur public qui mettait l'action publique en mouvement et qui remplissait les fonctions d'officier de police judiciaire (3).

Le directeur du jury était à son tour soumis à la surveillance disciplinaire de l'accusateur public (4), et, en cas d'infraction commise, soit dans, soit hors l'exercice de ses fonctions, poursuivi sur ses instances (5).

§ 2. Les tribunaux de police (6)

150. Organisation. Il devait, aux termes de l'article 151 du Code de brumaire an IV, y avoir un tribunal de police “ dans l'arrondissement de chaque administration municipale „.

Dans le système introduit au début de la Révolution, il y

(1) Art. 24 du Code de brumaire.
(2) Art. 284, 285, 286, ibid.
(3) Art. 287 et 288, ibid.
(4) Art. 289 et suiv., ibid.
(5) Code du 3 brumaire an IV, art. 151 et suiv.; Hiver, *ouv. cité*, p. 412; Sarot, *ouv. cité*, t. I, pp. 174 et suiv.; Faustin Hélie, *ouv. cité*, t. III, pp. 11 et suivantes.

avait un tribunal de police dans chaque commune. Ce tribunal se composait de trois officiers municipaux, au moins, désignés par leurs collègues du Corps municipal (1). Le pouvoir judiciaire se trouvait ainsi, dans une certaine mesure, confondu dans les mêmes mains que le pouvoir administratif. La constitution de l'an III ayant supprimé les administrations communales des petites communes pour les remplacer par des administrations municipales de canton, il fallut chercher une autre combinaison pour assurer le service de la justice répressive au degré inférieur. La Convention le confia au juge de paix et à ses assesseurs.

151. Le tribunal de police se *composait* du juge de paix et de deux de ses assesseurs, d'un commissaire du pouvoir exécutif (2) (qui n'était autre que le commissaire du Directoire près l'administration municipale), et d'un greffier.

Lorsqu'il y avait plusieurs juges de paix dans l'arrondissement de la municipalité, ils alternaient de mois en mois au tribunal de police (3).

152. Procédure. Les contrevenants étaient cités à la requête soit de la partie lésée, soit du commissaire du pouvoir exécutif près l'administration municipale, qui assistait à l'audience, résumait l'affaire et donnait ses conclusions.

Devant le tribunal de police, à raison de la modicité des affaires, le prévenu ne pouvait se faire assister d'un conseil ou d'un défenseur. Il ne devait pas comparaître en personne, mais pouvait se faire représenter par un fondé de procuration spéciale.

153. Compétence. Les infractions dont la peine n'excédait ni la valeur de trois journées de travail, ni trois jours d'em-

(1) Loi des 19-22 juillet 1791, titre I, art. 42-43.

(2) Sur la correspondance que ce commissaire devait entretenir avec le commissaire du Directoire près le tribunal correctionnel, chargé de lui donner les éclaircissements nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions auprès du tribunal de police, voir les arrêtés du 4 frimaire an V et du 27 nivôse an V.

(3) Voir, sur le traitement, le costume et la marque distinctive des juges de paix, plus haut, nos 97 et 98.

prisonnement, étaient de la compétence du tribunal de police (art. 233. C. III). Ce tribunal statuait également sur l'action civile en dommages et intérêts.

Les récidivistes en matière de contravention devaient toujours être traduits devant la juridiction correctionnelle. En cas de récidive, en effet, aux termes de l'art. 608 du Code de brumaire, le taux de la peine dépassait nécessairement le maximum fixé pour les peines de police (1).

154. Voies de recours. Les décisions des tribunaux de police n'étaient pas sujettes à l'appel (art. 233, C. III). Le condamné avait, en cas de violation de la loi, un recours en cassation.

§ 3. Les tribunaux correctionnels (2)

155. Organisation. L'art. 233 de la constitution exigeait la création de trois tribunaux correctionnels au moins, de six au plus, par département. La loi du 19 vendémiaire an IV en indiqua l'emplacement pour la vieille France ; les arrêtés des représentants du peuple en mission ou du commissaire du gouvernement pour l'organisation des autorités constituées réglèrent la question pour les départements réunis (3).

Le tribunal correctionnel était *composé* (art. 234 et 235, C. III) d'un *président* (4) pris, tous les six mois, et par tour, parmi les juges du tribunal civil du département (président qui remplissait en même temps les fonctions de directeur du jury); de deux *juges de paix* ou *assesseurs* de juges de paix

(1) L'article 482 du Code pénal de 1810 abrogea cette règle.

(2) Code du 3 brumaire an IV, art. 167 et suiv. ; Hiver, *ouv. cité*, pp. 413 et suiv.; Sarot, *ouv. cité*, t. 1, pp. 179, 184 et suiv. ; Faustin Hélie, *ouv. cité*, t. III, pp. 174 et suivantes.

(3) Voir à cet égard divers arrêtés dans la Collection Hayez, t. II, p. 250, et t. III, pp. 212 et 286, ainsi que l'*Almanach national*.

(4) Sur le remplacement du président en cas d'empêchement ou d'absence, voir les lois du 19 vendémiaire an IV, art. 22, et du 11 brumaire an V. Dans le système de la loi des 19-22 juillet 1791, le tribunal correctionnel était uniquement composé de juges de paix et assesseurs de juges de paix.

de la commune où il était établi ; d'*un commissaire du pouvoir exécutif*, nommé et destitué par le Directoire (1), et d'*un greffier*, nommé et révoqué par le tribunal lui-même. A Paris, le tribunal était divisé en deux sections ; il y avait un vice-président.

Les juges de paix ne pouvaient siéger dans les affaires dans lesquelles ils avaient rempli les fonctions d'officier de police judiciaire.

156. Les tribunaux correctionnels n'avaient pas de *vacances*.

Le *costume* des tribunaux correctionnels était le même que celui des tribunaux civils (2). *Leur marque distinctive* était un petit faisceau sans hache, en argent, suspendu sur la poitrine par un ruban bleu liséré de rouge et de blanc.

Le juge civil qui se déplaçait pour remplir les fonctions de directeur du jury et de président correctionnel, jouissait d'une augmentation de *traitement* d'un tiers (3). Le *traitement* du commissaire était le même que celui des juges du tribunal civil de département (4).

157. Procédure. Le tribunal correctionnel était saisi des infractions de sa compétence, soit par la citation de la partie lésée (visée par le directeur du jury, qui devait s'assurer si les faits étaient de la compétence du tribunal), soit par le renvoi que ce magistrat lui faisait de l'affaire (5).

L'instruction avait lieu publiquement et oralement à l'audience, d'après des règles simples. Les témoins *promettaient* de parler sans haine et sans crainte, de dire la vérité, toute

(1) Sur la correspondance que ce commissaire entretenait avec les commissaires du Directoire près les administrations municipales, qu'il devait guider dans l'exercice de leurs fonctions près le tribunal de police, et avec le commissaire du Directoire près le tribunal civil du département, voir les arrêtés du 4 frimaire et du 27 nivôse an V.

(2) Voir plus haut, n° 111.

(3) Lois du 25 vendémiaire an VI (dans la Collection Hayez, t. X, p. 55) et du 8 ventôse an VII.

(4) Sur le traitement des juges civils, voir plus haut, n° 110.

(5) Voir plus haut, nos 141 et 148.

la vérité, rien que la vérité. Le commissaire du pouvoir exécutif résumait l'affaire et donnait ses conclusions ; le défenseur officieux, si le prévenu en avait un, était entendu ensuite ; et le tribunal, dans la même audience ou au plus tard dans la suivante, rendait son jugement, qui devait, à peine de nullité, être motivé et contenir les termes de la loi appliquée.

Le commissaire du pouvoir exécutif poursuivait l'exécution des jugements rendus par le tribunal correctionnel.

158. Compétence. Le tribunal correctionnel connaissait de tous les délits dont la peine n'était ni infamante ni afflictive et néanmoins excédait la valeur de trois journées de travail et de trois jours d'emprisonnement.

Les infractions punies de peines correctionnelles n'avaient pas été définies à nouveau dans le Code de brumaire. L'art. 609 de ce Code maintenait en vigueur, par rappel, les dispositions pénales antérieures, notamment le Code rural et la loi des 19-22 juillet 1791 (1). Une foule de transgressions punies aujourd'hui par la police correctionnelle étaient, à cette époque, de la compétence de la juridiction criminelle. Le législateur de l'époque n'entendait réprimer par la voie de la police correctionnelle que des infractions peu graves, dont les éléments sont simples et la preuve facile, " celles, disait la loi des 19-22 juillet 1791 qui, sans mériter une peine afflictive ou infamante, troublent la société et disposent au crime ", tels, les troubles apportés à l'exercice d'un culte, les insultes et violences graves à l'égard des personnes, les troubles apportés à l'ordre social par la mendicité ou les tumultes, les infractions contre les bonnes mœurs, et les atteintes portées à la propriété par dégâts, vols simples, escroquerie, etc.

159. Voies de recours. Les jugements des tribunaux correctionnels pouvaient être attaqués par l'appel, devant le tribunal criminel du département, savoir : dans les dix jours, par le condamné, la partie civile et le commissaire du pouvoir exécutif, et dans le mois par l'accusateur public, auquel

(1) Voir plus haut, n° 133.

le commissaire du pouvoir exécutif devait transmettre extrait de tous les jugements correctionnels.

Cet appel était jugé à l'audience sur un rapport fait par l'un des juges. Le prévenu était interrogé. Les témoins pouvaient être entendus de nouveau, si le prévenu ou l'accusateur public le requérait.

Le jugement du tribunal criminel pouvait, pour violation de la loi, être déféré au Tribunal de cassation.

§ 4. *Les tribunaux criminels* (1)

160. Organisation. L'art. 244 de la constitution prescrivait l'établissement d'un tribunal criminel par département.

Ce tribunal se composait de deux éléments : un élément judiciaire : *le tribunal proprement dit* ; un élément non judiciaire : *le jury*.

161. Composition du tribunal criminel. Le tribunal criminel se composait d'un président, de quatre juges, d'un accusateur public, d'un commissaire du pouvoir exécutif et d'un greffier.

Le *président*, l'*accusateur public* et le *greffier* étaient élus par l'assemblée électorale du département. Ces magistrats devaient réunir les conditions d'éligibilité exigées des juges du tribunal civil. La constitution ne fixait pas la durée de leur mandat. Une loi du 5 ventôse an V décida qu'elle serait de cinq ans. Mais après le coup d'État de fructidor, la loi du 21 nivôse an VI déclara expirés les mandats conférés en l'an IV et chargea le Directoire de pourvoir au remplacement jusqu'aux élections de l'an VI, époque à laquelle devaient également expirer les mandats conférés en

(1) Code du 3 brumaire an IV, art. 265 et suiv. ; Esmein, *Histoire de la procédure criminelle* citée, pp. 410 et suiv., 423 et suiv., 446 et suiv. ; Hiver, *ouv. cité*, pp. 415 et suiv. ; Sarot, *ouv. cité*, t. I, pp. 199 et suiv. ; Faustin Hélie, *ouv. cité*, t. I, pp. 173 et suiv., t. III, pp. 358 et suiv. ; les mercuriales de M. Ernst, procureur général près la Cour de Liége, d'octobre 1877 et d'octobre 1878 ; Combier, *La Justice criminelle à Laon pendant la Révolution, 1789-1801*, Paris 1882 ; Douarche, *La justice et les tribunaux à Agen pendant la Révolution* (dans les tomes 22, 23 et 24 de *La Révolution française*).

l'an V. Stipulant en outre pour l'avenir, cette loi décidait que les présidents seraient élus pour deux ans, les accusateurs publics pour trois ans et les greffiers pour quatre. Les élections de l'an VI n'ayant pas répondu aux vœux du parti conventionnel, la loi du 22 floréal an VI en modifia les résultats d'après le système que nous avons précédemment exposé (1), et celle du 29 floréal an VI chargea le Directoire de pourvoir jusqu'aux élections de l'an VII aux places vacantes de président, accusateur public ou greffier (2).

Les *juges* du tribunal criminel étaient pris parmi les simples juges du tribunal civil. Ceux-ci faisaient le service du tribunal criminel, chacun à leur tour, dans l'ordre de leur nomination, pendant six mois (3), et ils ne pouvaient pendant ce temps exercer aucune fonction au tribunal civil.

Le *commissaire du pouvoir exécutif* était le commissaire du Directoire près le tribunal civil du département, ou le substitut qui lui était donné spécialement par le Directoire exécutif pour le service du tribunal criminel (4).

162. Formation du jury. Le *jury* se composait de citoyens désignés par le sort, au nombre de douze jurés effectifs et de trois jurés adjoints.

La liste des citoyens pouvant être éventuellement appelés à faire partie du jury était formée tous les trois mois par l'administration départementale (5). par arrondissement judiciaire (circonscription de tribunal correctionnel). D'après ses

(1) Voir plus haut, nos 22, 26 et 27.

(2) Voir plus haut, nos 56 et 61.

(3) Voir à cet égard les lois du 21 ventôse an IV et du 7 floréal an V, et une circulaire du ministre de la justice du 1er germinal an IV dans la Collection Hayez, t. IV, p. 370.

(4) Art. 266, 296 du Code de brumaire. Les lois du 24 germinal an IV, du 18 brumaire an VI, etc., établirent près de certains tribunaux de département deux ou plusieurs substituts du commissaire du Directoire.

(5) Après le coup d'Etat de fructidor, une loi du 21 brumaire an VI (Collection Huyghe, t. XVI, p. 250) ordonna la confection de nouvelles listes de jurés dans les départements dont les élections avaient été annulées par la loi du 19 fructidor an V, et dans ceux dont les administrateurs seraient destitués par le Directoire.

connaissances personnelles et d'après les renseignements des administrations municipales, l'administration départementale portait sur la liste, à raison d'un par mille habitants, les *citoyens* (1), âgés de trente ans, et réunissant les conditions requises pour être électeurs, qu'elle jugeait propres à remplir ces fonctions. Cette liste n'était arrêtée qu'après avoir été communiquée au commissaire du Directoire près cette administration. Elle était ensuite imprimée et envoyée tant à ceux qui y étaient inscrits qu'aux directeurs des jurys d'accusation et au président du tribunal criminel.

Le *jury de jugement* était formé d'après les règles suivantes. Le 1er de chaque mois, le président du tribunal criminel, en présence de deux officiers municipaux, présentait la liste générale des jurés à l'accusateur public qui avait la faculté d'en exclure un nom sur dix, sans donner de motifs. Les noms restants étaient mis dans un vase pour être tirés au sort. Le tableau des jurés ainsi formé était présenté à l'accusé qui pouvait, dans les vingt-quatre heures et sans donner de motifs, récuser ceux qui le composaient; les jurés récusés étaient remplacés par le sort. Quand l'accusé avait exercé vingt récusations péremptoires, il ne pouvait plus présenter que des récusations motivées et soumises à l'appréciation du tribunal criminel.

Dans les affaires où le directeur du jury exerçait immédiatement les fonctions d'officier de police judiciaire (2), ce n'était pas la liste générale des jurés qui servait de base à la formation du tableau du jury. Le président de l'administration départementale dressait une liste de trente citoyens ayant les qualités et les connaissances nécessaires pour prononcer sainement et avec impartialité sur le genre du délit. Sur ces trente, le président du tribunal criminel en faisait tirer au sort quinze pour former un tableau de jurés et d'adjoints. L'accusé pouvait exercer ses récusations, et les jurés récusés

(1) Voir plus haut, nos 10-15. La loi du 19 fructidor an V, art. 32, décida qu'aucun juré ordinaire, spécial ou haut juré ne pouvait exercer de fonctions avant d'avoir prêté le serment de haine à la royauté, à l'anarchie, de fidélité à la République et à la constitution de l'an III.

(2) Voir plus haut, no 146.

étaient remplacés par d'autres tirés au sort. L'accusateur public n'avait aucune récusation à exercer sur les jurés spéciaux.

163. Traitements, costumes. Le traitement du président du tribunal criminel était d'un tiers en sus et celui de l'accusateur public de moitié en sus de celui fixé pour les juges du tribunal civil (1). Les jurés recevaient des frais de route et une indemnité de séjour de trois francs par jour.

Le costume des tribunaux criminels était le même que celui des tribunaux civils, mais la marque distinctive était différente : elle se composait d'un faisceau avec hache, suspendu en sautoir par un ruban bleu liséré de rouge.

164. Fonctions des divers éléments composant le tribunal criminel. Le *jury* reconnaissait les faits.

Le *tribunal* appliquait la peine déterminée par la loi.

L'*accusateur public* soutenait l'accusation devant le jury de jugement. Mais il n'avait pas, en règle générale, nous l'avons dit, le droit de mettre l'action publique en mouvement. Sauf dans les cas exceptionnels où l'accusateur public remplissait les fonctions d'officier de police judiciaire (2), il ne pouvait prendre l'initiative de saisir des poursuites la juridiction répressive. " Si les actions des individus, avait-on dit à la Constituante, étaient soumises aux recherches de l'accusateur public, comme les accusations à sa poursuite, un tel homme serait bientôt plus considéré, plus redoutable que la loi (3) „. Aussi la constitution lui faisait-elle un devoir de transmettre aux officiers de police judiciaire compétents les dénonciations qui lui seraient adressées directement (art. 248, C. III). L'accusateur public avait, d'ailleurs, la surveillance des officiers de police du département (art. 248, C. III) (4).

Le *commissaire du pouvoir exécutif* était chargé : 1° de

(1) Loi du 4 brumaire an IV. Voir plus haut, n° 110.

(2) En cas de crimes ou délits commis par les officiers de police judiciaire, par exemple : art. 285, 286, 289, 290, Code de brumaire. Voir plus haut, n° 149.

(3) Cité par Hiver, *ouv. cité*, p. 239.

(4) Sur cette surveillance, voir plus haut, n° 149.

requérir, dans le cours de l'instruction, pour la régularité des formes, et avant le jugement, pour l'application de la peine; 2° de poursuivre l'exécution des jugements rendus par le tribunal criminel (art. 249, C. III) (1).

165. Procédure. La procédure de la répression était plus compliquée en matière criminelle, qu'en matière correctionnelle. Elle comportait, entre le règlement de la compétence par le directeur du jury (2) et la comparution devant la juridiction de jugement, une phase intermédiaire : celle des mises en accusation ou de la comparution devant le jury d'accusation. " En matière de délits comportant peine afflictive ou infamante, disait l'art. 237 de la constitution, nulle personne ne peut être jugée que sur une accusation admise par les jurés ou décrétée par le Corps législatif (3), dans le cas où il lui appartient de décréter l'accusation. „ Dès lors, quand, d'après les résultats de l'information préalable, le directeur du jury réglait la compétence, il devait, si les faits étaient de nature à relever de la juridiction criminelle, rendre une ordonnance traduisant l'inculpé devant le jury d'accusation. " Le droit d'accuser les citoyens, disait Boissy d'Anglas dans son rapport (4), de les traduire au tribunal qui doit prononcer sur leur sort, ne peut être délégué à un seul homme. Si la tyrannie de Robespierre n'eût pas affranchi son infâme tribunal de ces formes préparatoires, des milliers de Français assassinés vivraient encore ; et si jamais la voix de l'expérience doit être écoutée, c'est lorsqu'il s'agit de la vie des hommes et de la liberté publique. „

(1) Voir aussi les art. 292 et suiv. du Code de brumaire. — Sur la correspondance que le commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal criminel (commissaire qui n'était autre que le commissaire du Directoire exécutif près le tribunal civil du département ou son substitut) entretenait avec le ministre de la justice, avec le commissaire du Directoire près l'administration départementale et avec les commissaires du Directoire près les tribunaux correctionnels, voir l'arrêté du 4 frimaire an V, et plus haut, nos 151 et 155.

(2) Voir plus haut, no 148.

(3) Voir plus haut, nos 36, 5° et 41.

(4) *Discours préliminaire* cité, p. 59.

166. Première phase : Intervention du jury d'accusation. Il y avait, dans chaque département, autant de jurys d'accusation que de tribunaux correctionnels. Les présidents correctionnels en étaient les directeurs, chacun dans leur arrondissement (1). Dans les communes au-dessus de 50.000 âmes, il pouvait être établi par la loi, outre le président du tribunal correctionnel, autant de directeurs de jury d'accusation que l'expédition des affaires pouvait l'exiger (art. 240, C. III) (2).

Les fonctions de commissaire du pouvoir exécutif et de greffier près le directeur du jury d'accusation étaient remplies par le commissaire et le greffier du tribunal correctionnel (art. 241, C. III).

Le jury d'accusation siégeait au nombre de *huit* membres, désignés par le tirage au sort parmi les personnes figurant sur la liste générale des jurés de l'arrondissement. Lorsqu'il s'agissait de certaines affaires exceptionnelles requérant des connaissances techniques, le tirage au sort se faisait parmi les personnes inscrites sur une liste *ad hoc* de seize noms, dressée par le commissaire du pouvoir exécutif, et extraite de la *liste spéciale* des jurés dont nous avons parlé (3). Le tirage au sort se faisait publiquement, toutes les décades, par les soins du directeur du jury. Dans les communes où il y avait plusieurs directeurs de jury d'accusation, les tableaux pouvaient être formés tous les jours (4).

La loi en forme d'instruction des 29 septembre-21 octobre 1791, précisait nettement la mission du jury d'accusation. Les jurés n'avaient point à juger si le prévenu était coupable ou non, mais s'il s'élevait à l'appui de l'accusation de fortes présomptions et un commencement de preuves déterminantes, pouvant motiver une poursuite criminelle; ils devaient se rappeler, qu'en les instituant, on avait voulu seulement rendre hommage à la liberté individuelle et apporter à la promptitude d'action de la police un contrôle et un remède.

(1) Voir plus haut, n° 155.

(2) Voir à cet égard pour Bruxelles, la loi du 22 messidor an IV (Collection Hayez, t. V, p. 219).

(3) Voir plus haut, n° 162.

(4) Loi du 22 nivôse an IV.

167. Pour éclairer les jurés, le directeur du jury rédigeait un acte d'accusation qui devait être visé par le commissaire du pouvoir exécutif ; la partie civile ou dénonciatrice pouvait en rédiger un également. Le jury admettait ou rejetait l'acte d'accusation, après avoir entendu les témoins et pris connaissance du dossier. L'inculpé ne comparaissait pas.

Si les jurés prononçaient qu'il n'y avait pas lieu à accusation, le directeur du jury mettait sur-le-champ l'inculpé en liberté. Si le jury d'accusation déclarait qu'il y avait lieu à accusation, le directeur du jury rendait contre l'inculpé non reçu à caution une ordonnance de prise de corps, ordonnance qui contenait l'ordre de le conduire à la maison de justice établie près le tribunal criminel. Alors commençait la seconde phase de la procédure, l'instruction définitive.

168. Seconde phase : L'instruction définitive. L'instruction définitive se faisait devant le tribunal criminel assisté du jury de jugement. Le président du tribunal criminel jouissait, en vue de cette instruction, de prérogatives exceptionnelles : la loi l'armait d'un pouvoir discrétionnaire. “ Il peut prendre sur lui, disait l'art. 276 du Code de brumaire, tout ce qu'il croit utile pour découvrir la vérité et la loi charge son honneur et sa conscience d'employer tous ses efforts pour en favoriser la manifestation. „

169. *Avant l'audience*, le président devait interroger l'accusé, le pourvoir, en cas de besoin, d'un défenseur, et procéder aux mesures d'instruction jugées nécessaires. Il pouvait même ordonner la mise au secret de l'inculpé, pourvu, disait l'art. 323 du Code de brumaire, qu'il lui laissât un espace suffisant pour préparer ses moyens de défense avant l'assemblée du jury de jugement.

A l'audience, la procédure était essentiellement orale, publique et contradictoire. Les témoins faisaient une simple promesse de dire la vérité. Après l'audition des témoins, l'accusateur public et la partie plaignante, s'il y en avait une, développaient les moyens à l'appui de l'accusation. L'accusé et ses conseils répondaient.

170. *Les débats clos*, le président posait les questions que les jurés devaient décider. Des questions distinctes devaient être posées sur la matérialité du fait et sur la moralité du fait (intention criminelle). Cette règle, déjà prescrite par l'art. 21 du titre VII de la loi des 16-27 septembre 1791 (1), se trouvait même placée sous la sauvegarde du pacte constitutionnel : " Les juges, disait l'article 250, ne peuvent proposer aux jurés aucune question complexe. "

Les jurés se retiraient ensuite dans leur chambre pour délibérer. Une instruction y affichée en gros caractères rappelait aux jurés l'abolition du système des preuves légales prononcée au début de la Révolution. " La loi, disait cette instruction, ne demande pas compte aux jurés des moyens par lesquels ils se sont convaincus ; elle ne leur prescrit point de règles desquelles ils doivent faire particulièrement dépendre la plénitude et la suffisance d'une preuve : elle leur prescrit de s'interroger eux-mêmes dans le silence et le recueillement, et de chercher, dans la sincérité de leur conscience, quelle impression ont faite sur leur raison les preuves rapportées contre l'accusé, et les moyens de sa défense... " (2).

Le président commettait un des juges pour recevoir dans la chambre du conseil, avec le commissaire du pouvoir exécutif, les déclarations individuelles que les jurés devaient faire successivement, et en l'absence les uns des autres. C'est que la constitution disait : " Les jurés ne votent que par scrutin secret " (art. 239). Ils votaient par boules blanches et noires. " Pour éviter toutes méprises, disait l'art. 400 du Code de brumaire, les boîtes sont construites de manière que la boule noire ne puisse pas entrer dans l'ouverture de la boule blanche. "

La décision du jury devait, aux termes de l'article 403 du Code de brumaire, se former sur chaque question,

(1) Voir, sur la nécessité de poser une question spéciale relative à l'intention criminelle, la loi du 14 vendémiaire an III et le décret du Conseil des Anciens, en date du 9 ventôse an V, rejetant la résolution des Cinq-Cents qui tendait à la suppression de cette question.

(2) Comparer à cet égard la loi en forme d'instruction des 29 septembre-21 octobre 1791 (*Pasinomie*, t. III, p. 442) et l'article 372 du Code de brumaire.

" en faveur de l'accusé par le concours de trois boules, et contre lui par le concours de dix ". Ainsi, le doute de trois jurés suffisait pour l'acquittement. Ce système (1) fut modifié par la loi du 19 fructidor an V, stipulant que les jurés ne pourraient, dans les 24 heures de leur réunion, voter pour ou contre qu'à l'unanimité. Ils devaient pendant ce temps être privés de toute communication extérieure. Si, après ce délai, ils déclaraient qu'ils n'avaient pu s'accorder pour émettre un vote unanime, ils devaient se réunir de nouveau et la déclaration se faisait alors à la majorité absolue (2).

La décision du jury ne pouvait jamais être soumise à l'*appel*. Si néanmoins le tribunal était unanimement d'avis que les jurés, tout en observant les formes, s'étaient trompés au fond, il devait ordonner que les trois jurés adjoints se réuniraient aux douze premiers pour donner une nouvelle déclaration aux quatre cinquièmes des voix. Pour que cette nouvelle délibération eût lieu, il fallait d'ailleurs que l'accusé eût été déclaré convaincu.

171. Lorsque l'accusé était déclaré non convaincu, le président prononçait l'*acquittement* et donnait l'ordre de le mettre en liberté. Il en était de même si, sur la question intentionnelle, les jurés avaient déclaré que le fait avait été commis *involontairement, sans aucune intention de nuire*, ou *pour la défense de soi-même ou d'autrui*.

Lorsque l'*accusé* avait été *déclaré convaincu*, le président, en présence du public, le faisait comparaître et lui donnait lecture de la déclaration du jury. Après cela, le commissaire du pouvoir exécutif faisait sa réquisition pour l'application de la loi. La partie plaignante faisait également la sienne pour les dommages-intérêts. L'accusé et son conseil présentaient leurs observations.

Les juges délibéraient et opinaient à voix basse ; ils pouvaient, à cet effet, se retirer dans la chambre du conseil : mais le jugement devait être prononcé à haute voix, en présence du public et de l'accusé, le tout à peine de nullité.

(1) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 267 et 426.
(2) Voir aussi la loi du 8 frimaire an VI.

Le vote secret de la part des juges avait eu de la peine à se faire admettre dans la législation issue des événements de 1789. La loi des 16-29 septembre 1791 voulait que les juges donnassent leur avis à haute voix, en présence du public (art. 9, titre VIII). " On avait cependant justement fait remarquer, dit M. Hiver, que la sûreté des opinions était dans la publicité quand il s'agissait des choses et des lois générales, et dans le secret quand il s'agissait des individus „ (1). La Convention, par la loi du 26 juin 1793, étendit à toutes les matières civiles et criminelles cette règle destructive de l'indépendance et de la sécurité des juges. Mais l'article 208 de la constitution mit fin au système : " Les juges, disait-il, délibèrent en secret „ (2).

172. Compétence du tribunal criminel. Le tribunal criminel formait la juridiction de droit commun (3) pour les infractions frappées d'une peine criminelle.

Il connaissait, en outre, à titre exceptionnel, de certains délits correctionnels, savoir : 1° ceux commis par les officiers de police judiciaire *dans l'exercice de leurs fonctions ;* 2° ceux commis, même hors l'exercice de leurs fonctions, par un directeur du jury, un président du tribunal criminel ou un accusateur public (4).

Le tribunal criminel jugeait en appel des décisions du tribunal correctionnel.

Le tribunal criminel formait, enfin, la juridiction disciplinaire à laquelle l'accusateur public pouvait déférer les négligences des officiers de police judiciaire (5).

Dans ces trois derniers cas, le tribunal criminel statuait sans l'assistance du jury.

173. Voies de recours. Les jugements des tribunaux criminels étaient sans appel. Mais l'accusé et le commissaire

(1) Hiver, *ouvrage cité*, p. 315. Voir ibid., p. 272.

(2) Cfr. plus haut, n° 14.

(3) Voir plus bas, le § 6 : *Les tribunaux et commissions extraordinaires.*

(4) Art. 285 et suivants, 289, 298, etc., du Code de brumaire.

(5) Voir plus haut, nos 149 et 164.

du pouvoir exécutif — celui-ci, dans l'intérêt de la loi seulement (1) — pouvaient, dans les trois jours, se pourvoir en cassation.

§ 5. *La Haute Cour de justice* (2)

174. La constitution instituait une Haute Cour de justice pour juger les accusations admises par le Corps législatif, soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire exécutif (art. 265, c. III).

Cette Haute Cour ne se formait qu'en vertu d'une proclamation du Corps législatif, rédigée et publiée par le Conseil des Cinq-Cents. Elle tenait ses séances dans le lieu désigné par cette proclamation : mais l'article 268 de la constitution voulait que ce lieu fût éloigné de douze myriamètres au moins de la ville où résidait le Corps législatif. Cette Cour était composée de *cinq juges* du Tribunal de cassation, nommés au scrutin secret par le Corps législatif sur une liste de quinze tirés au sort, de *deux accusateurs nationaux* nommés par le Tribunal de cassation, parmi ses membres, à la majorité absolue, et de *hauts jurés* nommés tous les ans par les assemblées électorales, au nombre d'un par chaque département (3).

175. Un décret d'accusation ayant été rendu le 19 thermidor an IV contre le représentant Drouet, inculpé dans la conspiration de Babœuf, une proclamation ordonna que la Haute Cour se réunirait à Vendôme, et le Corps législatif décréta les lois organiques de l'institution (4). D'après ces lois, le haut jury devait se composer de seize membres et le jugement de la Cour n'était pas susceptible d'un recours en cassation. Babœuf et son complice Darthe furent condamnés

(1) Art. 441 du Code de brumaire.

(2) Art. 265-273 de la constitution de l'an III ; lois du 20 thermidor an IV, des 11 et 12 pluviôse an V ; Hiver, *ouvrage cité*, p. 420.

(3) Voir plus haut, no 16.

(4) Lois des 19, 20, 21 thermidor an IV, 11 et 22 pluviôse an V. Sur le procès Babœuf, voir Advielle, *Histoire de Babœuf et du babouvisme*, Paris, 1889.

à mort, le 7 prairial an V. Le député Drouet, étant parvenu à s'évader, fut jugé par contumace : il fut acquitté.

176. Quant aux députés arrêtés à la suite du coup d'État du 18 fructidor, ils furent déportés sans jugement, en vertu de la loi dont nous avons parlé (1).

§ 6. *Les tribunaux et les commissions extraordinaires* (2)

177. A l'époque de la Convention (3), des lois particulières (4), inspirées le plus souvent par des mobiles politiques, avaient privé de nombreuses catégories de personnes de toutes ou de quelques-unes des garanties consacrées par la procédure répressive de droit commun, dont nous venons d'exposer les traits essentiels. Les unes voulaient que certains accusés fussent traduits devant le tribunal criminel, sans passer par le jury d'accusation ; d'autres, notamment celles relatives aux émigrés, privaient les accusés de la garantie du jury de jugement ou les déféraient aux juridictions militaires (5). Au plus fort de la crise de la Révolution, il avait, en outre, été créé des juridictions d'exception : tel le célèbre *Tribunal révolutionnaire*, institué à Paris par le décret des 10-12 mars 1793 (6), qui devait connaître de toute entreprise contre-révolutionnaire, de tous attentats contre la liberté, l'égalité, etc. ; tels encore, les tribunaux ou commissions spéciales établies dans les départements, par les représentants du peuple en mission (7).

(1) Voir plus haut, n° 21.

(2) Hiver, *ouv. cité*, p. 426 ; Sarot, *ouv. cité*, t. I, pp. 114, 231.

(3) Hiver, *ouv. cité*, pp. 319, 322 et suiv. ; Sarot, *ouv. cité*, pp. 87 et suiv., 103 et suivantes.

(4) Voir notamment les lois des 19-20 mars 1793, celle des 28 mars-5 avril 1793 sur le jugement des *émigrés*, celles des 7-9 frimaire et du 30 frimaire an II, etc.

(5) Voir la loi du 15 vendémiaire an IV relative aux insurgés de vendémiaire an IV.

(6) Voir aussi la loi du 22 prairial an II. Sur le Tribunal révolutionnaire, voir Wallon, *Histoire du Tribunal révolutionnaire de Paris*, Paris, 1880-1882.

(7) Pendant la période de la conquête, avant la mise à exécution de la constitution de l'an III, il fut établi par les représentants en

La constitution de l'an III se préoccupa d'empêcher le renouvellement de ces graves abus en prohibant nettement la création de tribunaux de circonstance. " Nul, disait son article 204, ne peut être distrait des juges que la loi lui assigne par aucune commission, ni par d'autres attributions que celles qui sont déterminées par une loi antérieure. „ Et, de fait, pendant la durée du gouvernement directorial, il ne fut pas créé de tribunaux d'exception. Mais certaines catégories d'accusés continuèrent cependant à être privés des avantages du droit commun, spécialement de la garantie du jury, tandis que d'autres étaient déférés aux juridictions militaires, voire même à de simples commissions militaires. D'ailleurs, ces exceptions furent moins souvent que jadis dictées par des motifs politiques. A part les émigrés (1), les accusés qui étaient ainsi privés des garanties normales (2), étaient ou des rebelles armés ou des malfaiteurs de droit commun : brigands, voleurs et assassins de grands chemins, etc.

§ 7. *Les tribunaux militaires et maritimes*

178. " L'armée de terre et de mer, disait l'art. 290 de la constitution, est soumise à des lois particulières pour la discipline, la forme des jugements et la nature des peines. „

A. — LES TRIBUNAUX MILITAIRES (3)

179. ORGANISATION. *Essais éphémères.* L'organisation des juridictions militaires fut fréquemment remaniée pendant les

mission des tribunaux révolutionnaires à Bruxelles, à Anvers, à Liége et à Mons: Cf. PAUL VERHAEGEN, *Le Tribunal révolutionnaire de Bruxelles* (dans les *Annales de l'Académie d'Archéologie de Bruxelles*, 1893), et une mercuriale de M. Ernst, d'octobre 1876 (*Belgique judiciaire*, 1876, p. 1373).

(1) Loi du 25 brumaire an III.

(2) Lois du 30 prairial an III, du 29 nivôse an VI et du 24 messidor an VII.

(3) BOSCH, *Droit pénal et Discipline militaires*, Bruxelles, 1837, pp. 21 et suiv.; SAROT, *ouv. cité*, pp. 106 et suiv.; LE GRAVEREND, *Traité de la législation criminelle*, 3e édit., Bruxelles, 1832, t. IV, pp. 219 et suivantes.

premières années de la Révolution. L'Assemblée constituante avait, par la loi des 22 septembre- 29 octobre 1790 (1), créé des *cours martiales* à établir dans chaque division militaire, et dont les juges étaient empruntés au corps des commissaires des guerres. Ces cours statuaient à l'intervention d'un jury, composé de militaires. Après la déclaration de guerre, il fut établi des cours martiales près de chaque armée en campagne, ainsi que des *tribunaux de police correctionnelle militaire* (2) ; ces derniers se composaient d'un commissaire auditeur des guerres (qualifié de *juge de paix militaire*), lequel, assisté de deux assesseurs, statuait sans l'intervention du jury.

180. La *Convention*, par la loi du 12 mai 1793, supprima les cours martiales et les remplaça par des *tribunaux criminels militaires permanents*, à raison de deux par armée. Ces tribunaux suivaient les armées dans leur marche. Ils se composaient de trois juges de paix militaires et d'un accusateur public militaire. Nommés par le pouvoir exécutif, ces magistrats ne pouvaient être choisis, ni parmi les militaires, ni parmi les individus employés dans les armées. Ces tribunaux ne statuaient qu'à l'intervention d'un jury de jugement, composé de membres de l'armée. Une loi du 3 pluviôse an II modifia la composition des *tribunaux criminels militaires*, et institua, à côté d'eux, des *tribunaux correctionnels militaires*.

181. La loi du deuxième jour complémentaire an III — la première qui fut publiée en Belgique — supprima les tribunaux militaires et les remplaça par des *conseils militaires momentanés*, composés de neuf membres, pris dans les divers grades de l'armée et statuant sans l'assistance de jurés. " Ce conseil militaire, disait l'art. 2 de la loi, sera composé de trois officiers, de trois sous-officiers et de trois soldats... Il sera nommé et convoqué, dès qu'il y aura des délits à

(1) Voir, en outre, la loi des 20 septembre-14 octobre 1791, titre I, art. 2.

(2) Sur l'organisation des cours martiales et tribunaux correctionnels militaires, voir la loi des 12 (11 et)-16 mai 1792.

juger, par le général le plus à portée quel que soit son grade. „ Dans certains cas exceptionnels, lorsque le délit était punissable de mort, le conseil militaire comprenait un nombre double de membres, sauf pour le prévenu le droit d'en récuser la moitié (1).

Le conseil militaire statuait sur les conclusions d'un capitaine rapporteur, nommé " à raison d'un par bataillon, par le conseil d'administration de chaque régiment, pour trois mois.„ Ce rapporteur était chargé de l'information préalable. Le prévenu pouvait se donner un défenseur officieux, mais ce défenseur devait être pris parmi les militaires, si le prévenu était militaire lui-même (2). Les séances du conseil étaient publiques (3).

182. *Les conseils de guerre permanents.* La loi du 13 brumaire an V adopta enfin un système définitif. Elle institua les *conseils de guerre permanents*. Aux termes de cette loi, il devait y avoir un conseil de guerre dans chaque division d'armée et dans chaque division de troupes employées dans l'intérieur (4). La loi du 18 vendémiaire an VI créa, dans chaque division, un second conseil pour statuer sur les affaires dont le jugement avait été cassé. La loi du 27 fructidor an VI décida que les deux conseils auraient une compétence concurrente.

Le conseil de guerre se *composait* de sept membres, savoir : un chef de brigade, président, un chef de bataillon ou d'escadron, deux capitaines, un lieutenant, un sous-lieutenant et un sous-officier.

Il y avait près du conseil un capitaine rapporteur et un

(1) Art. 14 et suiv. — Voir par exemple, dans SCIOUT, *Le Directoire,* t. II, pp. 222 et suiv., l'affaire de la conspiration du camp de Grenelle.

(2) La loi du 27 fructidor an IV permit au prévenu militaire de se choisir un défenseur dans toutes les classes de citoyens " pourvu que ce soit sur le lieu où s'instruit la procédure „.

(3) Sur la composition du Conseil, lorsque le prévenu était un officier supérieur, voir la loi du 4 brumaire an IV.

(4) Sur la formation des conseils de guerre dans les places assiégées, voir la loi du 11 frimaire an VI.

capitaine faisant les fonctions de commissaire du pouvoir exécutif, tant pour veiller à l'observation des formes qu'à l'application et à l'exécution de la loi. Tous les membres du conseil étaient désignés par le commandant de la division.

Le capitaine rapporteur faisait l'*instruction* préalable, sur l'ordre de l'officier supérieur commandant sur le lieu, qui par voie de plainte, notoriété publique ou autrement avait connaissance de l'existence d'une infraction. Le prévenu pouvait se faire assister d'un défenseur, qu'il avait la faculté de choisir dans toutes les classes de citoyens présents sur les lieux. Les séances du conseil de guerre étaient publiques. L'inculpé ne pouvait être déclaré coupable qu'à la majorité de cinq voix sur sept.

183. Aux termes d'une loi du 4 fructidor an V, des règles spéciales régissaient la composition du conseil de guerre lorsque le délinquant était un officier général, un chef de brigade, de bataillon ou d'escadron, un commissaire des guerres ordonnateur ou ordinaire. Le conseil comprenait alors, en tout ou en partie, des militaires d'un grade plus élevé que dans le cas ordinaire. C'est ainsi que, s'il s'agissait d'un général d'armée, le conseil devait comprendre un général ayant commandé en chef les armées de la République, trois généraux de division et trois généraux de brigade. Il y avait, en outre, un commissaire du pouvoir exécutif et un rapporteur. Le ministre de la guerre nommait les membres du conseil et le commissaire du pouvoir exécutif; le président du conseil nommait le rapporteur.

184. Compétence des conseils de guerre (1). On procéda par tâtonnements également dans la manière de régler la compétence des juridictions militaires. La loi des 12 septembre-29 octobre 1790 n'attribuait aux juridictions militaires que la connaissance des seules infractions au Code pénal militaire, décrété le 30 septembre 1791 (2). Les infrac-

(1) Bosch, *ouv. cité*, pp. 49 et suiv.; Le Graverend, *ouv. cité*, t. IV, pp. 234 et suivantes.

(2) Un nouveau Code pénal militaire fut décrété par la loi des 11 mai-16 mai 1793. Pas plus que le précédent, ce Code pénal ne fut

tions de droit commun, commises par des militaires, devaient être déférées aux tribunaux de droit commun. Mais en temps de guerre et l'armée étant en dehors du royaume, il en était autrement (1).

La loi du 3 pluviôse an II vint étendre la compétence des tribunaux militaires : " Tout délit, disait l'article 3 de cette loi, de quelque nature qu'il soit, commis *pendant la guerre*, à l'armée ou dans les camps, cantonnements ou garnisons qu'elle occupe, par les individus qui la composent, ou qui y sont employés ou attachés à sa suite, sera jugé par les tribunaux militaires... " La loi du deuxième jour complémentaire an III consacra ce système, même pour le temps de paix, et ces dispositions furent confirmées par la loi définitive du 13 brumaire an V (2). Cette dernière loi détaillait même d'une façon précise les personnes réputées attachées à l'armée et, comme telles, justiciables du Conseil de guerre. Lorsque de simples citoyens se trouvaient impliqués dans une affaire avec des militaires, la juridiction ordinaire seule était compétente pour en connaître. Ainsi l'avaient décidé, après quelque hésitation (3), les lois du 22 messidor et du 24 fructidor an IV.

185. Des dispositions législatives diverses, auxquelles nous avons déjà fait allusion (4), étendaient la compétence des conseils de guerre à des personnes absolument étrangères à l'armée. C'est ainsi que la loi organique des conseils de guerre leur attribuait compétence à l'égard des embaucheurs et des espions (5). Une loi du 30 prairial an III, confirmée par celle du 1er vendémiaire an IV et par l'article 598 du Code

publié en Belgique. Le seul Code pénal militaire de la République qui ait été publié chez nous est celui du 21 brumaire an V.

(1) Voir à cet égard la loi des 12 (11 et)-16 mai 1792.

(2) Voir plus haut, no 182.

(3) Cf. les lois du 3 pluviôse an II, art. 4, titre 1er, et du 4 brumaire an IV, art. 15.

(4) Voir plus haut, no 177. Cfr. Esmein, *Histoire de la procédure* citée, p. 467.

(5) Loi du 13 brumaire an V, art. 9. — Déjà, la loi du 4 nivôse an IV déférait les embaucheurs aux conseils militaires. Voir sur les embaucheurs, un arrêté du Directoire, en date du 4 nivôse an V.

de brumaire an IV, en avait décidé de même à l'égard des rebelles connus sous le nom de *chouans* ou de toute autre dénomination, etc. (1). Pour mettre fin au brigandage qui désolait la France, la loi du 29 nivôse an VI, exécutoire pour un an seulement, mais prorogée par la loi du 29 brumaire an VII jusqu'au 29 nivôse an VIII, décréta à son tour des mesures exceptionnelles : après avoir disposé que les vols et tentatives de vols à force ouverte ou par violences sur les routes et voies publiques, et les attaques contre les voitures publiques, courriers ou voyageurs seraient punis de mort, elle stipulait que lorsque ces crimes étaient commis par un rassemblement de plus de deux personnes, les prévenus et leurs complices, fauteurs et instigateurs seraient traduits par le directeur du jury devant le conseil de guerre de la division et jugés par lui.

186. Voies de recours. A l'origine, les décisions des juridictions militaires n'étaient sujettes à aucun recours proprement dit. Cependant sous le régime de la loi du deuxième jour complémentaire an III, avant d'être exécuté, tout jugement devait être transmis au général qui avait fait assembler le conseil de guerre. Ce général faisait examiner la décision par un conseil composé de trois officiers supérieurs. Si ces officiers estimaient qu'elle avait été illégalement rendue, le général devait convoquer un nouveau conseil de guerre (2).

La loi organique des conseils de guerre permanents, en date du 13 brumaire an V, ne prévoyait rien de pareil. Mais une loi du 18 vendémiaire an VI (3) vint combler cette lacune. " Considérant, disait son préambule, que la loi du 13 brumaire n'assure aux militaires prévenus aucune garantie contre la violation ou l'omission des formes, ni contre l'incompétence des conseils de guerre ; considérant que cette

(1) Application fut faite de ces lois d'exception en Belgique, lors de la *Guerre des Paysans*. Cfr. Orts, *La Guerre des Paysans*, Bruxelles, 1863, et Van Caeneghem, *La Guerre des Paysans*, 1798-1799, Grammont, 1900, *passim*.

(2) Loi du 17 germinal an IV.

(3) Complétée par les lois du 29 prairial an VI et du 27 fructidor an VI.

garantie peut se concilier avec la célérité qu'il convient d'apporter dans l'exercice de la justice criminelle militaire ; qu'il est instant de faire participer les troupes au bienfait que la constitution accorde à tous les citoyens, autant que le régime militaire peut le comporter, et de la manière la plus analogue à la nature et à la composition de ces tribunaux. „ En conséquence, cette loi instituait dans chaque division d'armée et dans chaque division de troupes employées dans l'intérieur, un *Conseil de revision permanent.*

187. Le conseil de revision. *Organisation.* Le conseil de revision était composé de cinq membres : un officier général, président, un chef de brigade, un chef de bataillon ou d'escadron, et deux capitaines. Il y avait, en outre, un greffier, et un commissaire du pouvoir exécutif. Les membres du conseil étaient nommés par les généraux d'armée, les généraux ou commandants en chef des divisions de troupes dans l'intérieur. Ceux-ci nommaient également, en le choisissant parmi les commissaires des guerres, le commissaire du pouvoir exécutif.

Les membres du conseil nommaient un rapporteur, choisi parmi eux. Les séances du conseil étaient publiques.

188. *Compétence.* Le conseil de revision ne connaissait pas du fond des affaires. Il jouait le rôle d'une cour de cassation (1). En cas d'annulation du jugement, l'affaire était renvoyée à celui des deux conseils de guerre de la division qui n'avait pas connu de l'affaire. Lorsqu'après une première annulation, le second jugement sur le fond était attaqué par les mêmes moyens que le premier, la question ne pouvait plus être agitée au Conseil de revision; elle devait être soumise au Corps législatif, qui la tranchait par une loi à laquelle le Conseil de revision était obligé de se soumettre. Mais on pouvait demander l'annulation du second jugement par d'autres moyens. Le Conseil de revision, dans ce cas, renvoyait l'affaire au conseil de guerre d'une division voisine (2).

(1) Loi du 18 fructidor an IV.
(2) Loi du 29 prairial an VI.

189. Conseils de guerre particuliers dans les départements déclarés en état de trouble. Une loi du 14 fructidor an VII, voulant diminuer les dangers de la translation des prévenus et activer l'expédition des affaires dévolues à la juridiction militaire, décréta que lorsqu'un département serait en tout ou en partie déclaré en état de troubles civils (1), le Directoire exécutif pourrait y faire établir un Conseil de guerre indépendant et séparé de celui de la division militaire, pour juger, dans l'étendue de ce département, les délits dont la connaissance était attribuée aux conseils de guerre.

190. Commissions militaires (2). En dehors des juridictions normales militaires, il en existait d'exceptionnelles. Sous le nom de *commissions militaires* temporaires, ces juridictions ne se réunissaient que pour statuer sur tel ou tel cas qui leur était déféré par une loi spéciale. C'est ainsi que d'après la loi du 25 brumaire an III, les *émigrés* qui étaient pris dans des rassemblements armés ou non armés, etc. devaient être jugés, dans les vingt-quatre heures, par une commission militaire, composée de cinq personnes nommées par l'état-major de la division de l'armée dans l'étendue de laquelle ils avaient été arrêtés. Après le coup d'État de fructidor, la loi du 19 fructidor an V attribua à des commissions analogues le jugement de *tous les émigrés* quels qu'ils fussent, et bien qu'on n'eût pas de rébellion à leur reprocher. La loi du 24 messidor an VII déférait également à des commissions militaires les individus notoirement connus pour faire partie des bandes d'assassins (art. 39).

Une loi du 21 fructidor an IV admit, pour cause d'incompétence, un recours en cassation contre les décisions des commissions militaires.

(1) Voir sur cette déclaration, la loi du 24 messidor an VII.

(2) Sur le fonctionnement des commissions militaires, voir entre autres, V. Pierre, *Le 18 fructidor*, Paris, 1893.

B. — JURIDICTIONS MARITIMES (1)

191. Organisation. L'organisation des *juridictions* maritimes ne fut pas aussi fréquemment remaniée pendant les premières années de la Révolution que ne l'avait été celle des tribunaux militaires. La législation de l'Assemblée constituante dura jusqu'à l'Empire : elle se composait des lois des 21-22 août 1790 et des 20 septembre-12 octobre 1791.

Les juridictions maritimes étaient de deux ordres. Les unes administraient la justice à bord des vaisseaux : c'étaient le *conseil de justice* et le *conseil martial ;* les autres l'administraient dans les arsenaux : c'étaient la *cour martiale maritime* et le *tribunal correctionnel maritime.*

192. *Conseil de justice. Conseil martial.* La loi des 21-22 août 1790 déférait les infractions les moins graves commises par les personnes servant dans l'armée navale à un *conseil de justice* qui se tenait à bord et était composé de cinq officiers de marine, statuant sur un verdict rendu par un jury militaire de jugement. Les infractions les plus graves, c'est-à-dire celles entraînant la mort ou les galères, et les délits commis par les officiers supérieurs, étaient déférés à un *conseil martial,* se tenant également à bord, composé de onze officiers maritimes supérieurs statuant à l'intervention d'un jury de jugement.

193. *Cour martiale maritime. Tribunal de police correctionnelle maritime.* En vertu de la loi des 20 septembre-12 octobre 1791, il était établi dans les ports de Brest, Toulon, Rochefort et Lorient une *cour martiale maritime,* composée d'un grand juge et de deux assesseurs. Elle ne prononçait que sur le rapport d'un jury. Sa compétence se bornait aux *délits commis dans les arsenaux maritimes,* aux *délits*

(1) Le Graverend, *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce,* Paris, 1808; Id. *Traité de la législation criminelle* cité, t. IV, pp. 253 et suiv.; Sarut, *ouvrage cité,* pp. 117 et suivantes.

militaires, commis à terre, par les officiers de la marine militaire ou par les officiers et soldats des troupes de la marine, et aux *délits relatifs au service maritime* commis par les équipages de navires en voie d'armement ou de désarmement.

Lorsqu'il s'agissait d'infractions sans grande gravité, la répression en était confiée à des fonctionnaires de la marine, statuant sans intervention du jury, sous le titre de *tribunal de police correctionnelle.*

194. Les juridictions maritimes appliquaient, en général, aux infractions de leur compétence, soit le Code pénal maritime, dit *Code des vaisseaux* (1), soit les dispositions pénales de la loi des 20 septembre-12 octobre 1791, ainsi que les dispositions complémentaires décrétées dans la suite.

§ 8. Le système pénal (2).

195. Les réformes de l'Assemblée constituante. L'Assemblée constituante avait introduit dans le système pénal des améliorations notables. Avant 1789, l'application des peines était presqu'entièrement abandonnée au pouvoir discrétionnaire des tribunaux. Non seulement les lois ne déterminaient pas la peine attachée à chaque fait punissable, mais même ne qualifiaient pas ceux-ci. Les peines étaient d'ailleurs extrêmement sévères et souvent cruelles. A ce système, l'Assemblée nationale en substitua un nouveau où les faits punissables étaient nettement définis et la peine applicable à chacun d'eux indiquée avec précision par le législateur. Les châtiments furent, en outre, notablement adoucis (3).

(1) Ce Code pénal formait le titre II de la loi des 21-22 août 1790.

(2) Articles 599 et suiv. du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV; Hiver, *ouvrage cité*, pp. 157, 175, 176 et suiv.; Trébutien, *Cours élémentaire de droit criminel*, Paris, 1878, t. I, pp. 80 et suiv.; Sarot, *ouvrage cité*, t. I, pp. 92 et suiv.; Garraud, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Paris, 1888, t. I, pp. 84 et suivantes.

(3) Voir plus haut n° 2, les articles de la Déclaration de droits. — Un arrêté des représentants du peuple, du 17 brumaire an III, introduisit chez nous, déjà pendant la période de la conquête,

Dans la seconde moitié du XVIIIme siècle, un puissant courant d'opinion avait en quelque sorte préparé le terrain pour ces changements (1).

196. Le Code du 3 brumaire an IV. Le Code du 3 brumaire an IV maintenait dans leur ensemble les réformes de l'Assemblée constituante. Les *peines* y étaient distinguées en quatre classes : 1° les peines de simple police : 2° les peines correctionnelles ; 3° les peines infamantes ; 4° les peines afflictives et infamantes.

197. *Les peines de simple police.* Les peines de simple police étaient *une amende* de trois journées de travail ou *un emprisonnement* de trois jours au plus. Le tribunal de police, chargé en général de la répression des faits punis de peines de simple police, devait graduer, selon les circonstances et le plus ou moins de gravité du délit, les peines qu'il était chargé de prononcer. Néanmoins, les peines ne pouvaient être réduites au-dessous d'une amende de la valeur d'une journée de travail ou d'un jour d'emprisonnement.

198. *Les peines correctionnelles.* Les peines correctionnelles étaient : 1° l'*amende*, au-dessus de la valeur de trois journées de travail ; 2° l'*emprisonnement* de plus de trois jours. Les tribunaux correctionnels ne pouvaient, aux termes de l'article 233 de la constitution, condamner à un emprisonnement supérieur à deux années. Les peines plus élevées que comminaient des lois antérieures devaient en conséquence

quelques-unes de ces améliorations, comme l'abolition de la torture, l'abolition de la peine des galères, etc. *Pasinomie*, t. VI, p. XLVIII.

(1) Consulter à cet égard A. Desjardins, *Les Cahiers des États généraux en 1789 et la législation criminelle*, Paris, 1883 ; A. Brette, *La Réforme de la législation criminelle et le projet de Lepelletier Saint-Fargeau*, dans *La Révolution française*, 1902, t. XLII, pp. 298 et suiv. ; et pour la Belgique : Edmond Poullet, *Les institutions criminelles des Pays-Bas catholiques au XVIIIe siècle*, dans la *Revue catholique* de Louvain, 1869-1870, et Eugène Hubert, *La torture aux Pays-Bas autrichiens pendant le XVIIIe siècle*, dans le tome LV des *Mémoires couronnés et Mémoires des savants étrangers*, publiés par l'Académie royale de Belgique, 1897.

être considérées comme réduites de plein droit au taux maximum de deux années (1).

La détermination du montant de l'amende ou de la durée de l'emprisonnement était, en général, abandonnée par le législateur à la sagesse du juge, soit dans les limites d'un minimum et d'un maximum déterminés, soit simplement d'un maximum déterminé. Le tribunal pouvait tantôt cumuler ces deux peines, tantôt les prononcer séparément.

199. *Les peines criminelles : 1° Peines afflictives et infamantes.* Les peines criminelles comprenaient les *peines afflictives et infamantes* et les peines simplement *infamantes.*

Les peines *afflictives et infamantes* étaient :

1° *La mort.* " La peine de mort consistera, disait l'article 2 du titre 1 du Code pénal du 25 septembre 1791, — maintenu en vigueur par le Code de brumaire — dans la simple privation de la vie, sans qu'il puisse jamais être exercé aucune torture envers les condamnés. „ Tout condamné à mort devait avoir la tête tranchée, et l'exécution devait se faire sur la place publique (2). Ceux qui étaient condamnés par les juridictions militaires étaient passés par les armes. L'abolition de la peine de mort avait été demandée à la Constituante, mais rejetée par cette Assemblée après de mémorables débats. Un décret de la Convention du 4 brumaire an IV décidait que la peine de mort serait abolie dans la République française à dater du jour de la publication de la paix générale.

2° *La déportation,* ou l'envoi dans une des colonies françaises. Cette peine était, à l'origine, sans durée fixée ; elle devint perpétuelle en vertu d'un décret du 5 frimaire an II.

3° *Les fers,* ou les travaux forcés dans un bagne, avec une chaîne et un boulet au pied, pendant un temps plus ou moins long, mais jamais à perpétuité. " Les condamnés à la peine des fers, disait l'article 6 du titre I du Code pénal de 1791,

(1) Voir à cet égard une circulaire du ministre de la justice Genissieu, dans la Collection Hayez, t. IV, p. 367.

(2) Loi du 20 mars 1792.

seront employés à des travaux forcés au profit de l'État, soit dans l'intérieur des maisons de force, soit dans les ports et arsenaux, soit pour l'extraction des mines, soit pour le dessèchement des marais, soit enfin pour tous autres ouvrages pénibles qui, sur la demande des départements, pourront être déterminés par le Corps législatif. „

4° *La réclusion dans les maisons de force*, avec travail obligé. Cette peine remplaçait celle des fers pour les femmes. Elle ne pouvait pas être perpétuelle.

5° *La gêne*, qui ne pouvait non plus être perpétuelle et qui consistait dans une sorte d'emprisonnement cellulaire au pain et à l'eau, mais sans travail forcé pour le condamné. Celui-ci pouvait toutefois se livrer à un travail volontaire et améliorer ainsi sa situation. Le condamné à la gêne ne pouvait avoir, pendant la durée de sa peine, aucune communication avec les autres condamnés ou avec des personnes du dehors.

6° *La détention* (1), qui ne pouvait excéder six ans et qui n'était autre qu'un emprisonnement dans une maison destinée à cette fin, avec travail facultatif, solitaire ou en commun, au choix du condamné. Ces condamnés n'avaient également droit, aux dépens de la maison, qu'au pain et à l'eau.

Aux termes de l'article 28 du Code pénal de 1791, tout condamné à l'une des peines des fers, de la réclusion, de la gêne ou de la détention, devait, avant de subir sa peine, être conduit sur la place publique, attaché à un poteau placé sur un échafaud, et exposé pendant un certain nombre d'heures aux regards du peuple. Un écriteau, en gros caractères, rappelait la cause de la condamnation.

200. 2° *Peines infamantes*. Les peines criminelles simplement infamantes étaient : 1° la dégradation civique ; 2° le carcan.

La *dégradation civique* consistait, indépendamment de ses effets intrinsèques et de la perte effective des droits de citoyen français (2), dans l'exposition publique, sur une place

(1) Sur le sens du mot *détention*, quelquefois employé mal à propos dans les lois pénales du temps, voir une circulaire du ministre de la justice Genissieu, dans la Collection Hayez, t. IV, p. 366.

(2) Voir plus haut, n° 13.

de la ville où siégeait le tribunal criminel, avec *carcan* au cou et lecture à haute voix, par le greffier du tribunal, d'une formule ainsi conçue : " Votre pays vous a trouvé convaincu d'une action infâme ; la loi et le tribunal vous dégradent de la qualité de citoyen français. „

Le *carcan*, qui remplaçait pour les femmes la dégradation civique (les femmes ne possédant pas les droits de citoyen), s'exécutait à peu près de la même manière.

201. En matière criminelle, les peines étaient prononcées d'une manière fixe, sans maximum ni minimum. Les juges criminels n'avaient donc pas à graduer la peine d'après l'immoralité plus ou moins grande du fait, d'après les antécédents plus ou moins favorables de l'accusé. " Aujourd'hui, disait Le Pelletier-Saint-Fargeau (1) dans son rapport sur le projet du Code pénal de 1791, toute nuance du fait est étrangère au juge, il ne connaît que le fait posé par le verdict du jury : il faut qu'il ouvre la loi et qu'il y trouve une peine précise, applicable au fait déterminé, et son devoir est de prononcer cette peine. „ Sans doute l'Assemblée s'était efforcée, dans son Code pénal, de prévoir tous les cas et de spécifier toutes les circonstances, en vue de proportionner équitablement le châtiment, mais l'expérience devait montrer qu'il n'est guère possible au législateur de prévoir toutes les nuances des faits (2).

202. Des peines du bannissement, de la mort civile et de la confiscation. L'article 35 du titre I du Code pénal de 1791 déclarait formellement abrogées toutes les peines " actuellement usitées „ autres que celles établies par lui. Mais la Convention n'était pas restée fidèle à ce principe. Aux peines prévues par le Code pénal, elle en avait ajouté trois autres, applicables surtout en matière d'émigration, d'émeutes contre-révolutionnaires, aux prêtres réfractaires, etc. :

(1) Cité par M. Hiver, *ouv. cité*, p. 179.

(2) Les dispositions relatives à la répression de la *tentative* de crime durent être complétées plus tard par la loi du 22 prairial an IV.

1° le *bannissement*, ou interdiction de rentrer sur le territoire français à quelque époque que ce fût; 2° la *mort civile*, ou privation du droit de faire aucun contrat civil valable aux yeux de la loi française ; 3° la *confiscation*, au profit de la nation, de tous les biens du coupable. Cette dernière peine, qui en fait frappait surtout les héritiers des coupables, avait cependant été proscrite solennellement par un décret de la Constituante, en date du 21 janvier 1790. La Convention elle-même se ravisa d'ailleurs plus tard en cette matière. Des lois du 14 floréal, du 21 prairial et du 22 fructidor an III vinrent lever au profit des familles de certaines catégories de condamnés les confiscations prononcées. Mais le principe de la confiscation était maintenu à l'égard des conspirateurs, émigrés, fabricateurs et distributeurs de faux assignats, etc. (1).

Quoique non expressément mentionnées par le Code de brumaire, les peines du bannissement, de la mort civile et de la confiscation, continuèrent à faire partie de la législation pénale de la France après l'établissement du régime constitutionnel (2). La constitution de l'an III faisait même du bannissement à perpétuité des émigrés une règle constitutionnelle.

203. Code pénal militaire. Code des vaisseaux. Si le Code pénal militaire (3) ne comportait en général contre les délinquants que des peines de droit commun, comme la mort, les fers ou la prison (4), il n'en était pas de même du Code des vaisseaux (5). Ce dernier maintenait les châtiments corporels proprement dits et rangeait au nombre des peines

(1) Pour les détails, voir le décret du 21 prairial an III.

(2) Voir, par exemple, la loi du 3 brumaire an IV excluant des fonctions publiques certaines catégories de personnes, et l'art. 598 du Code de brumaire maintenant en vigueur les lois spéciales sur la manière de juger les émigrés et les rebelles armés contre la République.

(3) Loi du 21 brumaire an V. Voir plus haut, n° 184.

(4) Pour les maraudeurs, il y avait une peine spéciale : l'exposition. Voir à cet égard le titre VI de la loi du 21 brumaire an V.

(5) Loi des 21-22 août 1790. Voir plus haut, n° 194.

afflictives : les coups de corde au cabestan, la prison ou les fers sur le pont pendant plus de trois jours, la réduction du grade ou de la solde, la cale, la bouline, les galères et la mort.

§ 9. Le régime des prisons (1)

204 Principe fondamental. L'Assemblée constituante avait établi, en ce qui concerne les prisons, une distinction essentielle que maintenait l'article 580 du Code du 3 brumaire an IV : les maisons destinées aux personnes détenues préventivement devaient être " entièrement distinctes " des prisons établies pour peines.

205. *Détention préventive : maisons d'arrêt et de justice.* Il y avait deux espèces de maisons pour les personnes en état de détention préventive : les *maisons d'arrêt*, au siège de chaque jury d'accusation, pour retenir les personnes contre lesquelles le juge de paix ou le directeur du jury d'accusation avait décerné un mandat d'arrêt, et les *maisons de justice*, près de chaque tribunal criminel, pour détenir ceux contre lesquels il était intervenu une ordonnance de prise de corps (2).

206. *Prisons pour peines.* Quant aux prisons pour peines, elles auraient dû comprendre les diverses catégories suivantes : 1° *les bagnes*, destinés aux condamnés aux fers ; 2° *les maisons de force*, dans lesquelles devaient être renfermées les femmes et les filles condamnées à la réclusion ; 3° les établissements spéciaux destinés à recevoir les condamnés soit à la gêne, soit à la détention ; enfin, 4° *les maisons de correction* dans lesquelles devaient être retenues les personnes condamnées par voie de police correctionnelle. En fait, ces diverses catégories de prisons ne furent pas créées, et le plus souvent, les condamnés, et même les simples

(1) Articles 570 et suiv. du Code du 3 brumaire an IV ; Hiver, *ouvrage cité*, p. 208 ; Sarot, *ouvrage cité*, t. I, pp. 144 et suivantes.
(2) Voir plus haut, nos 141 et 165.

prévenus, furent renfermés, sans distinction, dans les mêmes établissements.

207. Administration, surveillance et police. Sous l'ancien régime, l'administration, la surveillance et la police des prisons étaient placées dans les attributions de l'autorité judiciaire. Fidèle aux réformes introduites par la Constituante, le Code de brumaire attribuait *la surveillance immédiate* et la police des maisons d'arrêt et de justice, ainsi que des prisons, à l'administration municipale du lieu.

Le directeur du jury d'accusation et le président du tribunal criminel pouvaient néanmoins donner tous les ordres qu'ils jugeaient nécessaires pour l'instruction et le jugement, telle la mise au secret des prévenus.

Un des officiers municipaux était tenu de faire au moins deux fois par décade la visite de ces maisons. Il devait veiller spécialement à ce que la nourriture fût suffisante.

Les mesures de rigueur à l'égard de détenus insubordonnés étaient ordonnées par l'officier municipal. La visite de cet officier constituait aussi une garantie contre les détentions illégales. Les officiers municipaux avaient, en effet, le droit de se faire représenter les détenus sans qu'aucun ordre pût en dispenser le gardien, d'examiner les causes de leur détention et de faire mettre en liberté ceux qui étaient illégalement détenus. Sauf mise au secret, les parents et amis étaient admis à voir les détenus dans les prisons. Cependant le régime des condamnés à des peines afflictives et infamantes était plus sévère. Les condamnés à la gêne ne pouvaient recevoir aucune visite (1).

208. C'étaient les administrations départementales qui avaient *la haute administration* des prisons. Elles indiquaient les locaux qui pouvaient être affectés à cet usage. Elles faisaient les règlements d'ordre intérieur et de discipline (2). Elles nommaient les gardiens des maisons d'arrêt

(1) Voir à cet égard le règlement cité ci-après, note 2.

(2) Voir par exemple, dans la Collection Hayez, t. XIII, p. 154, le règlement de la maison de détention de Vilvorde.

et de justice ainsi que les geôliers des prisons, sur la proposition de l'administration municipale.

Les commissaires du pouvoir exécutif près les administrations de département étaient spécialement chargés de veiller, sous l'autorité de ces administrations, à ce que ces différentes maisons fussent sûres, saines et propres.

209. Pendant toute la durée de la Révolution, les prescriptions légales ou réglementaires destinées à assurer la sûreté, la moralité et l'hygiène des prisons restèrent en grande partie lettre morte. Les témoignages contemporains s'accordent à proclamer la situation lamentable à tous égards de ces établissements (1). " Hommes, femmes, enfants, insensés, coupables ou prévenus, écrivait au début du Consulat un conseiller d'État envoyé en mission dans quelques départements belges (2), étaient entassés pêle-mêle dans des prisons malsaines et peu sûres. Depuis l'arrivée des préfets, chaque espèce d'individus est placée dans différents locaux, et le pain qui était de la plus mauvaise qualité est digne à présent d'être offert à des hommes (3). "

CHAPITRE III

LE TRIBUNAL DE CASSATION (4)

210. Organisation. Le principe de la création d'un tribunal de cassation avait soulevé à l'Assemblée constituante moins de discussions que les modalités de son organisation.

(1) Sarot, *ouvrage cité*, pp. 144-156 ; Rocquain, *L'état de la France au 18 brumaire*, Paris, 1874, *passim*, et spécialement pp. 26, 264, 311, 320, 344, 353 ; la mercuriale du Procureur général près la Cour de Liége, Ernst, en date du 15 octobre 1878, dans la *Belgique judiciaire*, 1878, p. 1590.

(2) Départements de Sambre-et-Meuse, de la Meuse inférieure et de l'Ourthe, formant la 25me division militaire.

(3) Rapport reproduit par extraits dans Rocquain, *ouvrage cité*, p. 344.

(4) Hiver, *ouvrage cité*, pp. 84 et suiv., 418 et suivantes.

La question de savoir si ses juges seraient sédentaires ou ambulants fut, entre autres, longuement examinée. Pour l'ambulance des juges, dit M. Hiver (1), on faisait valoir l'avantage de briser par la mobilité de ses sections, l'importance peut-être dangereuse que pourrait acquérir un corps nombreux et puissant, et la nécessité de rendre la voie de revision accessible à tous. Pour qu'il fût sédentaire, on répondait que le recours en cassation était une voie extraordinaire à laquelle il convenait d'apporter des entraves, dans l'intérêt même des plaideurs ; que d'ailleurs, indépendamment de tous les inconvénients attachés à l'ambulance des juges, cette ambulance par sections serait un obstacle à l'unité de la jurisprudence. pour le maintien de laquelle le tribunal de cassation était principalement et presque uniquement créé. L'assemblée s'était finalement prononcée pour le système sédentaire et avait organisé l'institution nouvelle par la loi des 27 novembre-1 décembre 1790.

Sous l'empire de la constitution de l'an III, le Tribunal de cassation conserva, dans ses grandes lignes, l'organisation que lui avait donnée la Constituante (2).

211. *Composition.* Le Tribunal de cassation comprenait cinquante juges, un commissaire du Directoire exécutif et trois substituts, un greffier en chef et un certain nombre de commis-greffiers.

Il se divisait en trois sections (3), l'une de seize juges, les autres, chacune de dix-sept juges. Tous les six mois, et à tour de rôle, cinq juges de chaque section en sortaient pour passer dans une autre.

Chaque section nommait un président et un vice-président, qui restaient en fonctions jusqu'au renouvellement de la section. Les sections assemblées étaient présidées par le doyen d'âge des présidents.

(1) Hiver, *ouv. cité*, p. 85.

(2) Art. 254-264 de la constitution, complétés par les lois du 5 vendémiaire, du 6 brumaire et du 24 messidor an IV.

(3) La loi du 12 vendémiaire an VI autorisa temporairement et pour mettre fin à l'arriéré la création d'une 4me section.

Chaque section pouvait juger au nombre de neuf juges et à la pluralité absolue.

212. *Costume et traitement.* Les membres du Tribunal de cassation portaient une robe longue et une toque bleu clair, un manteau blanc et une ceinture rouge. Leur traitement était celui des députés au Corps législatif (1).

213. NOMINATION. Lors de sa première organisation déjà, il avait été décidé que les juges du Tribunal de cassation tiendraient leur mandat de l'élection populaire. Certains auraient voulu que ses membres fussent choisis par le Roi, sur une liste de quatre-vingt-trois candidats nommés par les électeurs de chacun des départements et réduite à quarante (2) noms par l'Assemblée nationale. " Mais comment peut-on, avait dit Robespierre, vous proposer de donner au pouvoir exécutif sur les membres de la Cour de cassation, cette fatale influence que vous lui avez ôtée sur les juges (3) ? Quel système étrange ! on veut épurer le choix du peuple par ses représentants, et le choix des représentants par les ministres. Ce n'est qu'ouvrir un plus vaste champ à la cabale, à la corruption et au despotisme. Que resterait-il à faire pour livrer le tribunal aux ministres ? Établir que le garde des sceaux le présidera ! " (4)

La constitution de l'an III réservait aux assemblées électorales de département (5) la nomination des membres du Tribunal de cassation. Les départements devaient procéder à cette élection successivement et alternativement (art. 259, C. III).

Lors de la première formation du Tribunal de cassation, le sort avait décidé quels départements éliraient chacun un juge. La loi du 5 vendémiaire an IV décida que les départements qui n'avaient pas participé à cette première élection

(1) Voir plus haut, n° 35.
(2) Dans le projet primitif, il ne devait y avoir que trente juges.
(3) Voir plus haut, n° 91.
(4) Cité par M. HIVER, *ouv. cité*, p. 291.
(5) Voir plus haut, n° 16.

participeraient aux renouvellements ultérieurs suivant leur tour dans l'ordre alphabétique. La loi du 24 messidor an IV laissa au Corps législatif le soin de désigner ces départements, en lui imposant toutefois de désigner d'abord les départements qui n'avaient pas encore envoyé de juges à ce tribunal (1).

214. Le mandat des juges était de cinq ans. Ils se renouvelaient par cinquième tous les ans (art. 259, C. III). Dans l'organisation de la Constituante, le mandat était de quatre ans, avec renouvellement intégral. Pour maintenir les traditions et l'uniformité dans la manière de juger, Barnave aurait voulu que le renouvellement eût lieu par moitié, mais d'autres s'y étaient opposés en disant que le Tribunal de cassation ne devait pas avoir de jurisprudence à lui, et que, s'il en avait une, il faudrait la détruire (2). Les avantages du renouvellement partiel (3) parurent, au contraire, si évidents à la Convention que par la loi du 5 vendémiaire an IV elle prorogea le mandat des membres du Tribunal de cassation qui avaient été élus pour quatre ans en 1791. La même loi du 5 vendémiaire, complétée par celle du 24 messidor an IV, réglait l'ordre de sortie pour le renouvellement par cinquième. En principe, et à défaut de places vacantes par décès, démission ou autrement, c'était le sort qui devait désigner les dix juges qui sortiraient à chaque renouvellement annuel, en commençant par ceux qui avaient été élus en 1791. Mais après le coup d'État de fructidor, la loi du 19 fructidor an V déclara expirés tous les mandats conférés en 1791 et chargea le Directoire de pourvoir à leur remplacement. Les renou-

(1) Lors des élections de l'an V (loi du 5 ventôse an V, dans la Coll. Hayez, t. VII, p. 192), aucun département belge ne fut appelé à nommer de juge au Tribunal de cassation ; aux élections de l'an VI (loi du 18 ventôse an VI, dans la Coll. Huyghe, t. XVIII, p. 202), les départements de la Lys, de la Meuse Inférieure, des Deux-Nèthes et de l'Ourthe furent appelés à élire chacun un juge, et aux élections de l'an VII (loi du 22 ventôse an VII, dans la Coll. Huyghe, t. XXII, p. 254) ce fut le tour du département de Sambre-et-Meuse.

(2) Hiver, *ouv. cité*, p. 293.

(3) Voir plus haut, n° 8.

vellements ultérieurs devaient, aux termes de cette même loi, complétée par celle du 20 fructidor an V, porter d'abord sur les juges élus en l'an IV et en l'an V, puis sur ceux nommés par le Directoire.

215. Chaque juge avait un suppléant, élu par la même assemblée électorale, et qui prenait sa place en cas de démission, mort, etc. Les juges et leurs suppléants étaient indéfiniment rééligibles.

216. Les commissaires du Pouvoir exécutif et leurs substituts étaient nommés et destitués par le Directoire. Le greffier était nommé et révoqué par le Tribunal lui-même.

217. *Conditions d'éligibilité.* Tandis que la loi du 27 novembre 1790 exigeait au nombre des conditions d'éligibilité au Tribunal de cassation que le candidat eût rempli les fonctions de juge ou d'homme de loi pendant dix ans, la constitution de l'an III se bornait à exiger l'âge de trente ans (art. 290). Mais des lois de parti diverses vinrent, en enlevant arbitrairement et pour des raisons purement politiques à un grand nombre de personnes la qualité de citoyen, créer de nombreuses catégories d'inéligibles (1).

218. Attributions. Aux termes de l'article 254 de la constitution, le Tribunal de cassation prononçait : 1° sur les demandes en cassation contre les jugements en dernier ressort rendus par les tribunaux ; 2° sur les demandes en renvoi d'un tribunal à un autre, pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique ; 3° sur les règlements de juges et les prises à partie contre un tribunal entier. Le Code du 3 brumaire an IV étendit même, en matière de prise à partie, les attributions du Tribunal de cassation. “ La prise à partie, disait son article 566, ne peut être exercée qu'avec l'autorisation du Tribunal de cassation, s'il s'agit soit d'un membre du tribunal civil ou criminel de département, soit de tous les

(1) Voir plus haut, nos 11, 13, 15, 17 et 18.

membres collectivement d'un tribunal correctionnel ou de police. „

“ Le Tribunal de cassation, disait l'article 255 de la constitution, ne peut jamais connaître du fond des affaires ; mais il casse les jugements rendus sur les procédures dans lesquelles les formes ont été violées, ou qui contiennent quelque contravention expresse à la loi, et il renvoie le fond du procès au tribunal qui doit en connaître. „ — “ Lorsqu'après une cassation, ajoutait l'article 256, le second jugement sur le fond est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la question ne peut plus être agitée au Tribunal de cassation, sans avoir été soumise au Corps législatif qui porte une loi à laquelle le Tribunal de cassation est tenu de se conformer. „

219. Aux termes des articles 262 et 263 de la constitution de l'an III, le Directoire devait dénoncer au Tribunal de cassation, par la voie de son commissaire, et sans préjudice du droit des parties intéressées, les actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs. Le Tribunal annulait ces actes, et s'ils donnaient lieu à la forfaiture, le fait devait être dénoncé au Corps législatif, qui rendait le décret d'accusation après avoir entendu ou appelé les prévenus (1).

220. Le Tribunal de cassation avait une dernière attribution constitutionnelle. Il choisissait parmi ses membres les accusateurs publics appelés à siéger à la Haute cour de justice (2). C'était, parmi ses membres également, que le Tribunal de cassation choisissait les *juges* de la Haute cour.

221. Voies de recours. Aucune voie de recours n'était ouverte contre les jugements du Tribunal de cassation. “ Le Corps législatif, disait en termes exprès l'article 264 de la constitution, ne peut annuler les jugements du Tribunal de cassation, sauf à poursuivre personnellement les juges qui auraient encouru la forfaiture. „

(1) Voir plus haut, n° 36, 5°.
(2) Art. 266, 269 et 270 de la constitution de l'an III. Voir plus haut, n° 174.

LIVRE IV

Les institutions départementales et locales (1)

CHAPITRE I

LES INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES (2)

§ 1. Organisation des administrations départementales (3)

222. Composition. L'article 174 de la constitution créait dans chaque département une administration centrale élue, composée de cinq membres, et l'article 191 plaçait auprès d'elle, sous le nom de commissaire du Directoire exécutif, un agent du gouvernement pour surveiller et requérir l'exécution des lois.

(1) Consulter comme ouvrages généraux, indépendamment des traités de droit administratif d'Aucoc, Batbie, Ducrocq, Berthélemy, Hauriou, etc. : Dupin, *Histoire de l'administration locale*, Paris, 1829; Girardot, *Les administrations départementales électives et collectives*, Paris, 1857 ; Flourens, *Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique* (1814-1875), Paris, 1875; Monnet, *Histoire de l'administration provinciale, départementale et communale*, Paris, 1885; Deferron, *Institutions municipales et provinciales comparées*, Paris, 1884; etc.

(2) Aulard, *Histoire politique* citée, pp. 566 et suiv., 592 et suiv., 606 et suiv.; consulter surtout la remarquable monographie de M. Sigismond Lacroix, *Le département de Paris et de la Seine pendant la Révolution (février 1791 — ventôse an VIII)*, Paris, 1904.

(3) Un arrêté du Comité de salut public, en date du 14 fructidor an III — 31 août 1795 (*Pasinomie*, t. VII, pp. VI et suiv.) avait divisé

223. *Organisation antérieure.* Cette organisation différait notablement de celle établie à l'origine par l'Assemblée constituante. Au début de la Révolution, les griefs de l'opinion à l'égard des intendants avaient fait admettre un système qui dépouillait le pouvoir central de tout représentant direct près du département, chargé cependant avant tout de l'administration régionale des intérêts généraux et de l'exécution des lois. La loi du 22 décembre 1789 créa dans chaque département un *Conseil* de 36 membres, qui tenait une session tous les ans et nommait, pour le remplacer dans l'intervalle, un *Directoire* de huit membres pris dans le sein du Conseil. En outre, un *Procureur général syndic*, élu comme le Conseil, assistait avec voix consultative à toutes les séances, soit du Conseil soit du Directoire, et était chargé de la suite des affaires et de l'exécution des décisions prises. L'administration du département était assistée dans sa mission d'agent du pouvoir central, par les *administrations de district,* également électives et composées d'un Conseil, d'un Directoire et d'un Procureur syndic.

Sous la Convention, lors de l'établissement du gouverne-

le territoire des Pays-Bas autrichiens et du pays de Liége, etc., en neuf départements : ceux de la Lys, de l'Escaut, des Deux-Nèthes, de la Dyle, de la Meuse inférieure, de l'Ourthe, de Jemmapes, de Sambre-et-Meuse et des Forêts. Cet arrêté contenait également la subdivision des départements en cantons et communes. Divers arrêtés ultérieurs (Coll. Huyghe, t. VI, p. 137, t. VII, pp. 384, 391, 395, t. IX, p. 449) modifièrent certains détails de la division. La loi du 23 ventôse an V consacra législativement la division de la Belgique. On sait que la circonscription de nos provinces actuelles correspond dans une très large mesure à la division de cette époque. Notons toutefois que la Flandre Zélandaise, ou pays de l'Ecluse, Breskens, Terneuzen, etc., fut comprise dans le département de l'Escaut (Flandre orientale), en vertu d'un arrêté de Bouteville du 24 pluviôse an IV (Coll. Huyghe, t. VII, p. 384) ; que le département de la Meuse inférieure ne se composait pas seulement du Limbourg belge actuel, mais encore du Limbourg hollandais ; que le département de Sambre-et-Meuse (Namur) comprenait dans son territoire toute la partie occidentale du Luxembourg actuel (Marche, Durbuy, Laroche, Nassogne, etc.) ; que le département des Forêts (Luxembourg) s'étendait sur le reste du Luxembourg belge actuel et sur le Grand-Duché ; etc.

ment révolutionnaire (1) ces rouages avaient été *simplifiés*, notamment par la suppression des *Conseils généraux*, et la *subordination* des administrations de département et de district au pouvoir central avait été garantie par des droits de nomination et de révocation attribués au Comité de salut public ou aux Représentants du peuple en mission. Près des administrations de district, — dont les attributions avaient été étendues au détriment de celles de département — il fut même établi des représentants directs du pouvoir central, les *agents nationaux* (2).

224. Lorsque le décret du 28 germinal an III (17 avril 1795) avait rendu aux départements leurs attributions primitives, les *Conseils généraux* n'avaient pas été rétablis (3). La Convention ne voulut pas en admettre non plus dans l'organisation définitive qu'elle donna aux départements par la constitution de l'an III. " L'administration suprême de la République est confiée aux mains de cinq hommes, disait Boissy d'Anglas dans son rapport (4), pourquoi l'administration secondaire de chaque département en nécessiterait-elle un plus grand nombre ? Pourquoi surtout, quand l'exécution doit être simple et rapide, organiseriez-vous des corps délibérants, tourmentés du besoin de faire des lois, établissant par leurs arrêtés autant de législations diverses qu'il existe de départements, et s'écartant presque toujours, et du véritable but de leur institution, et de cette unité de principes, si nécessaire à tout gouvernement ? Au lieu des corps administratifs, tels qu'ils ont existé jusqu'ici, nous vous proposons de créer dans chaque département une administration de cinq membres nommés par le peuple, et étant

(1) Décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire. Voir plus haut, nº 1, et AULARD, *Histoire politique* citée, pp. 349, 355, 511-512.

(2) Voir sur le fonctionnement du gouvernement révolutionnaire, les documents très importants publiés par M. AULARD, dans LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, année 1894, t. 27, p. 247.

(3) Sur la portée de ce décret, voir AULARD, *Histoire politique* citée, p. 511-512 ; S. LACROIX, *Le département de Paris et de la Seine* cité, p. 289.

(4) BOISSY D'ANGLAS, *Discours* cité, p. 53.

sous la surveillance et l'autorité du pouvoir exécutif. Auprès d'elle sera un commissaire général, chargé de provoquer l'exécution, d'assurer le maintien des lois, et de correspondre directement avec le pouvoir exécutif par lequel il sera nommé. „

225. Nomination. Les *administrateurs* de département étaient élus par l'assemblée électorale du département (1). Leur mandat était de cinq ans. Ils se renouvelaient par cinquième tous les ans (art. 177, C. III). Le sort devait décider de la sortie partielle des administrateurs nommés lors de la première formation des administrations centrales. Pour les renouvellements ultérieurs, la sortie devait s'opérer par ordre d'ancienneté (2).

Les administrateurs pouvaient être réélus une fois sans intervalle (art. 186, C. III). Celui qui avait été élu deux fois de suite administrateur de département et qui en avait rempli les fonctions en vertu de l'une et de l'autre élection ne pouvait être élu de nouveau qu'après un intervalle de deux années. (art. 187, C. III).

Lorsqu'une administration départementale venait à perdre un ou plusieurs de ses membres par mort, démission ou autrement, les administrateurs restants pouvaient s'adjoindre des administrateurs temporaires qui exerçaient leurs fonctions jusqu'aux élections suivantes (art. 188, III) (3). Dans le cas où les cinq membres de l'administration étaient destitués, c'était, aux termes de l'art. 198 de la constitution, le Directoire qui pourvoyait à leur remplacement. Il arriva plus d'une fois que le Directoire prononça la destitution intégrale d'une administration départementale pour s'assurer le moyen d'y installer des administrateurs partisans de sa politique (4).

La constitution n'attribuait au Directoire d'influence sur la nomination des administrations départementales que dans le

(1) Voir plus haut, nos 15-16.

(2) Loi du 21 fructidor an III, art. 3. Cfr. les lois en forme d'instructions du 5 ventôse an V et du 6 germinal an VI, citées plus haut, no 14.

(3) Cfr. à cet égard la loi du 30 messidor an V, abrogée par celle du 13 vendémiaire an VI.

(4) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 594.

seul cas que je viens d'indiquer. Mais une série de lois furent décrétées par les Conseils qui augmentèrent les droits de nomination du Directoire au point de mettre en quelque sorte à sa discrétion la composition de ces collèges : celle du 25 brumaire an IV lui accorda le droit de nommer provisoirement et jusqu'aux élections suivantes les administrateurs de département, lorsque l'assemblée électorale n'avait pas procédé à la nomination dans les délais fixés par l'article 36 de la constitution (1) ; celle du 22 ventôse an IV lui accorda le même droit au cas où les membres d'une administration seraient tous démissionnaires ; et celle du 13 vendémiaire an VI (2) décida qu'il suffirait que *la majorité* des places d'une administration départementale fût vacante pour donner ouverture aux droits de nomination du Directoire (3). En procédant à *quelques* destitutions habilement combinées, le Directoire pouvait dès lors assurer facilement aux partisans de sa politique une majorité dans ces collèges.

Le commissaire du Directoire était nommé et révoqué par le Directoire (art. 191, C. III).

226. *Suspension. Destitution.* La constitution permettait aux ministres (4) de suspendre les membres des administrations de département qui contreviendraient aux lois ou aux ordres de l'autorité supérieure (art. 194). La suspension ne devenait définitive (5) qu'avec la confirmation formelle du Directoire (art. 195, C. III).

Ce dernier pouvait aussi suspendre ou destituer immédiatement les administrateurs de département (art. 196, C. III).

227. *Éligibilité.* Les conditions d'éligibilité aux fonctions d'administrateur étaient réduites par la constitution (art. 11 et 175) au strict minimum. Il suffisait d'être citoyen français

(1) Voir plus haut, n° 16. — Cfr. sur la loi du 25 brumaire an III S. Lacroix, *Histoire du département de Paris* citée, pp. 321 et suiv.

(2) Cfr. sur les rétroactes de cette loi. Sigismond Lacroix, *Histoire du département de Paris* citée, pp. 313-319.

(3) Voir plus haut, n° 56.

(4) Voir plus haut, n° 77.

(5) Voir à cet égard un arrêté du 17 messidor an V.

et d'avoir l'âge de vingt-cinq ans. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que des lois inspirées par des mobiles politiques privèrent de la qualité de citoyen français, et par suite de l'éligibilité, un grand nombre de personnes, comme les parents d'émigrés, les ex-nobles, etc. (1).

Lorsqu'après destitution intégrale d'une administration, le Directoire pourvoyait provisoirement à son remplacement, il devait choisir les suppléants provisoires parmi les anciens administrateurs du même département.

Le commissaire du Directoire devait être choisi parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département, âgés de vingt-cinq ans au moins (art. 192, C. III).

228. *Les administrations centrales dans les départements réunis.* Ce ne fut qu'en l'an V que les électeurs furent pour la première fois appelés dans les départements belges à nommer les administrateurs de département (2). Au début, en l'an IV, les nominations furent faites par les commissaires du gouvernement. " Partout ou presque partout, dit M. de Lanzac, on choisit en majorité des Français, venus à la suite des armées, en leur adjoignant quelques Belges du parti le plus avancé „ (3). Les élections de l'an V eurent naturellement pour résultat de remplacer presque partout les Français par des indigènes et les avancés par des modérés (4). Mais la violence eut raison du verdict du corps électoral. La loi du 19 fructidor annula les élections des Deux-Nèthes ; et dans les autres départements, le Directoire épura en tout ou en partie les élus (5). A Liége, les mesures de destitution furent inspirées par une adresse du *Cercle constitutionnel des défenseurs de la patrie* qui reprochait à l'un des administrateurs de s'être marié à l'Église ! (6).

(1) Voir plus haut, nos 13, 15, 17 et 18.
(2) Loi du 23 ventôse an V, dans la Coll. Huyghe, t. XII, p. 52. — Voir plus haut, nos 24 et 27.
(3) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 27.
(4) *Ibid.*, pp. 113 et suiv.
(5) Voir plus haut, nos 21 et 24, et Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, pp. 143 et suiv.
(6) *Ibid.*, p. 148.

Pendant toute la durée du régime directorial, la composition des administrations centrales dans les départements réunis fut déplorable. “ Alors qu'il eût fallu, écrit M. de Lanzac; dans un pays récemment conquis et mal assimilé, des fonctionnaires dont la vie publique et privée inspirât le respect, on n'appelait guère au poste important d'administrateur central que des flibustiers pressés de faire fortune, des déclassés qui s'étaient rendus impossibles à l'intérieur, et surtout des jacobins de la plus humble condition, pourvus de quelque bonne recommandation „ (1).

229. Les colonies. L'organisation départementale ne s'étendait pas seulement au territoire continental de la République, mais encore aux colonies. “ Les colonies françaises, disait l'article 6 de la constitution de l'an III, sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle. „ “ Elles sont divisées en départements, ajoutait l'article 7, ainsi qu'il suit : l'île de St-Domingue, dont le Corps législatif déterminera la division en quatre départements au moins et en six au plus (2) ; la Guadeloupe, etc. ; la Martinique ; la Guyane française et Caïenne ; Ste-Lucie et Tabago ; l'île de France, les Seychelles, Rodrigue, les établissements de Madagascar ; l'île de la Réunion ; les Indes orientales, Pondichéri, etc. „ Ces départements étaient représentés (3) aux Cinq-Cents et aux Anciens, et organisés au point de vue judiciaire et administratif comme ceux de la métropole (4). En vertu d'une disposition exceptionnelle, toutefois, celle de l'art. 155 de la constitution, tous les fonctionnaires publics dans les colonies, sauf dans les départements des îles de France et de la Réunion, devaient être

(1) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, pp. 58, 169, 175, etc.

(2) Voir à cet égard la loi du 4 brumaire an VI.

(3) Sur le nombre de représentants que les colonies envoyaient aux Conseils, voir les lois indiquées plus haut, p. 14, note 1.— Sur les élections dans les départements coloniaux, voir Kuscinski, *Les Députés au Corps législatif de l'an IV à l'an VII*, pp. 1, 94, 96, etc.

(4) Voir à cet égard la loi du 12 nivôse an VI sur l'organisation constitutionnelle des colonies, et la loi du 26 nivôse an VI fixant les contributions des colonies occidentales pour l'an VI.

nommés par le Directoire jusqu'à la paix. De plus, le Corps législatif pouvait autoriser le Directoire à envoyer dans toutes les colonies françaises, suivant l'exigence des cas, un ou plusieurs agents particuliers nommés par lui pour un temps limité. Ces agents particuliers devaient exercer aux colonies les mêmes fonctions que le Directoire (1) et lui être subordonnés (art. 156, C. III).

§ 2. *Attributions des administrations départementales* (2)

230. L'art. 190 de la constitution déférait à la loi le soin de déterminer les fonctions des administrations départementales. " Les administrations de département, décida la loi du 21 fructidor an III (7 septembre 1795), conserveront les attributions qui leur sont faites par les lois aujourd'hui en vigueur, quels que soient les objets qu'elles embrassent."

(1) Cfr. la loi du 12 nivôse an VI, art. 7.

(2) Pour se rendre compte du rôle et du fonctionnement des administrations départementales, il faudrait pouvoir prendre connaissance de leurs délibérations, arrêtés et correspondances. Malheureusement, les documents qui reposent dans nos archives provinciales, loin d'être publiés, n'ont pas même fait l'objet d'inventaires imprimés. La province d'Anvers (ancien département des Deux-Nèthes) fait exception. Sur la louable initiative de la Députation permanente, M. H. Jacobs a entrepris la publication de l'*Inventaire des archives de l'administration provinciale d'Anvers,* dont 4 volumes, traitant de la période française, ont paru à Anvers de 1895 à 1906. — On trouvera un certain nombre de documents et un grand nombre de faits relatifs aux départements de l'Ourthe et de la Meuse inférieure dans Daris, *Histoire du diocèse et de la principauté de Liége* (1724-1852), Liége 1868-1873, 4 vol.; pour le département des Forêts, il faut recourir à l'ouvrage de M. Lefort, en cours de publication : *Histoire du département des Forêts, d'après les archives du gouvernement Grand-Ducal,* etc., t. I, Luxembourg, 1905.

En France, un certain nombre de conseils généraux ont entrepris la publication, par extraits ou par analyse détaillée, des procès-verbaux des séances des administrations départementales, depuis la Révolution jusqu'au Consulat, tout au moins des délibérations qui offrent de l'intérêt pour l'histoire. Je citerai parmi les plus intéressantes de ces publications, celle de M. André, relative au département de la Lozère, Mende, imp. Privat, 1882-1884, 4 vol.; celles de MM. H.

C'était renvoyer purement et simplement à la loi organique du 22 décembre 1789, et aux diverses dispositions ultérieures qui l'avaient expliquée, modifiée ou complétée dans certains points de détail (1).

D'après ces textes, les fonctions des administrations départementales se rapportaient à quatre objets principaux : 1° l'exécution des lois et l'administration régionale des intérêts généraux ; 2° la gestion des intérêts propres aux départements ; 3° la surveillance des administrations municipales ; 4° le contentieux administratif, partiellement tout au moins.

231. L'EXÉCUTION DES LOIS ET L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX. Dans l'ordre de l'administration générale et au point de vue de l'exécution des lois, les fonctions que la loi du 22 décembre 1789 attribuait aux administrations départementales étaient capitales. Elles concernaient tout à la fois les lois de finances, l'instruction publique, la bienfaisance publique, l'agriculture et l'industrie, la police des voies de communication, les travaux publics, la sûreté et la tranquillité publiques, la garde nationale, etc. Au début de la Révolution et avant la séparation de l'Église et de l'État, les administrations départementales avaient été

LANFANT, *Le Conseil général de la Seine* (1791-1902), Paris, 1903, et BONNEFOY, *Histoire de l'administration civile dans le département du Puy de Dôme*, Paris, 1895-1900 ; celle de M. BLANCARD, *Inventaire des archives départementales postérieures à 1789, Bouches du Rhône*, t. I, Marseille, 1889-1890 ; celle de M. MOLARD, continuée successivement par M. SCHMIDT et par M. PORÉE, *Département de l'Yonne, Procès-verbaux de l'administration départementale de 1790 à 1800*, t. I à V, Auxerre, 1891-1903 ; celle de M. L. DE LA PIJARDIÈRE, *Procès-verbaux des séances de l'assemblée administrative du département de l'Hérault pendant la Révolution*, t. I et II, Montpellier, 1899-1890. Sauf celles de M. André, de M. Bonnefoy et de M. Lanfant, ces diverses publications ne sont pas encore arrivées à l'époque du Directoire.

(1) Un arrêté des Commissaires du gouvernement, en date du 19 frimaire an IV (14 décembre 1795), ordonna la publication dans nos provinces de la loi du 22 décembre 1789 avec les modifications qu'elle avait subies. Cet arrêté avec les lois annexées se trouve dans la Collection HUYGHE, t. VI, pp. 75 et suivantes.

chargées de l'entretien, de la réparation et de la construction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux.

L'instruction du 8 janvier (1), qui donnait le commentaire de la loi du 22 décembre 1789, avait d'ailleurs soin d'ajouter : " Il est nécessaire d'observer que l'énumération des différentes fonctions des corps administratifs n'est pas exclusive ni limitative.... Cette énumération n'est que désignative des fonctions principales qui entrent plus spécialement dans l'institution des administrations de département. „ Et de fait, les fonctions des départements, dans l'ordre de l'administration générale, allèrent en s'étendant avec les années.

232. En matière de *finances publiques*. l'article 190 de la constitution définissait comme suit la fonction capitale des administrateurs de département : " Ils sont essentiellement chargés, disait-il, de la répartition des contributions directes et de la surveillance (2) des deniers provenant des revenus publics dans leur territoire. „

233. En matière de *bienfaisance publique*, les départements prêtaient leur concours à l'administration générale dans ses attributions relatives au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds. La loi du 22 décembre 1789 leur confiait même en termes exprès l'*inspection* et l'*amélioration* du régime des hôpitaux, hôtels-dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction (3).

234. En matière d'*instruction publique*, la loi du 22 décembre 1789 chargeait les administrations de département de la *surveillance* de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral, fonction que les lois organiques de

(1) Cette instruction fut complétée par celle des 12-20 août 1790, dont d'importants extraits furent publiés en vertu de l'arrêté du 19 frimaire an IV, cité dans la note précédente.

(2) Voir à cet égard par exemple l'article 10 de la loi du 22 brumaire an VI sur l'agence des contributions directes.

(3) Voir plus haut, nos 207 et suiv.

l'enseignement aux divers degrés, dont nous aurons à parler plus tard, vinrent notablement étendre.

235. Au point de vue du *commerce* et de *l'industrie*, la loi du 22 décembre 1789 confiait aux administrations centrales la manutention et l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie et à toute espèce d'utilité publique.

236. Chargés, dès le début, de la conservation des *propriétés publiques*, les départements ne tardèrent pas à être mêlés de près à l'administration et à la vente des domaines nationaux (1).

La conservation des *forêts, rivières, chemins* et autres choses communes rentrait également dans leurs attributions. Le décret des 6 et 7 septembre 1790 leur confia l'administration en matière de grande voirie. c'est-à-dire (2), " dans toute l'étendue du royaume, l'alignement des rues des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes „. La loi des 15-29 septembre 1791 confia aux départements une part importante de l'administration des forêts nationales (3).

237. En matière de *travaux publics*, les départements avaient " la direction et confection des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département „.

238. La loi du 22 décembre 1789 confiait aux administrations centrales le soin de veiller au *maintien* de la *salubrité*, de la *sûreté* et de la *tranquillité* publiques. Elles disposaient à cette fin de la force publique.

Aux termes de l'art. 291 de la constitution, l'armée et la garde nationale " ne pouvaient agir pour le service intérieur de la République que sur la réquisition par écrit de l'autorité civile, dans les formes prescrites par la loi „. — " La

(1) Voir notamment les lois des 20-22 avril et 14-17 mai 1790.
(2) Décret des 7-14 octobre 1790.
(3) Voir une application dans la Coll. Hayez, t. IX, p. 245.

force publique ne peut être requise, ajoutait l'art. 292, par les autorités civiles que dans l'étendue de leur territoire, elle ne peut se transporter d'un canton dans un autre, sans y être autorisée par l'administration du département, ni d'un département dans un autre, sans les ordres du Directoire exécutif. „ En cas de danger imminent, l'administration municipale d'un canton pouvait requérir la garde nationale des cantons voisins. Mais en ce cas l'administration qui avait requis et les chefs des gardes nationales qui avaient été requises devaient, chacun de leur côté, en rendre compte sans délai à l'administration départementale (art. 294, C. III).

239. Lorsque nous étudierons plus bas l'organisation de la force publique, nous aurons l'occasion de développer le concours que l'administration générale trouvait dans le département en matière de garde nationale, de conscription et de gendarmerie.

240. L'ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS PROPRES AU DÉPARTEMENT. A la différence de la loi organique des municipalités, la loi organique des administrations départementales ne mettait pas en relief la distinction entre les fonctions de ces autorités, agissant à titre de délégués du pouvoir central pour la gestion régionale des intérêts généraux, et leurs fonctions relatives aux intérêts particuliers du département. On en a souvent conclu que le législateur de cette époque n'admettait pas qu'il pût y avoir, à côté des intérêts généraux et locaux, des intérêts départementaux proprement dits. Cette conclusion est excessive.

L'Assemblée constituante avait parfaitement admis qu'il pût y avoir dans le département des intérêts propres à celui-ci et distincts de ceux de l'État. Définissant, en effet, les liens hiérarchiques qui devaient unir le département au pouvoir central, elle s'était bornée à soumettre à l'approbation préalable du Roi les délibérations des assemblées administratives sur les objets qui intéressaient le *régime de l'administration générale* et celles relatives à des *entreprises nouvelles* et à des *travaux extraordinaires*. " Quant à l'expédition des *affaires particulières*, disait l'art. 5,

sect. III de la loi du 22 décembre 1789, et de tout ce qui s'exécute en vertu des délibérations déjà approuvées, l'autorisation spéciale du Roi ne sera pas nécessaire „ (1).

L'article 6 de la même loi montre encore que, dans la pensée du législateur, le département pouvait avoir à pourvoir à d'autres intérêts qu'à des intérêts généraux (2). “ Les administrations de département, disait-il, ne pourront établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit, en répartir aucun au-delà des sommes et du temps fixés par le Corps législatif, ni faire aucun emprunt, sans y être autorisées par lui, *sauf à pourvoir à l'établissement des moyens propres à leur procurer les moyens nécessaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins imprévus et urgents* „ (3).

241. Quoi qu'il en soit au surplus de la question de principe, les ressources dont disposaient les départements ne leur permirent guère, en fait, de pourvoir aux intérêts départementaux proprement dits.

Les administrations départementales étaient d'ailleurs, en cette matière comme en toutes autres, étroitement subordonnées au pouvoir central (4).

242. La surveillance des administrations municipales. En vertu de leur droit de tutelle sur les administrations municipales, les administrations départementales jouissaient *constitutionnellement* d'une double faculté: 1° elles pouvaient annuler les actes des administrations municipales, lorsque ces

(1) Cfr. aussi l'instruction du 8 janvier 1790, § VI, et l'instruction du 12 août 1790, ch. III, art. 1er.

(2) Cfr. aussi la loi des 16-19 décembre 1790 sur l'établissement d'ateliers de charité, art. 3.

(3) Voir à ce sujet dans la *Nouvelle Revue historique du droit français et étranger*, année 1877, pp. 239 et suiv., un article de M. De Ferron sur *l'Organisation départementale et la Constituante de 1789;* un article de M. Hennequin sur *Le Directoire départemental de 1789,* dans les *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques,* année 1893, pp. 650 et suiv.; un article de M. Le Bretton, *La formation du Calvados* (1789-1792), dans la *Nouvelle Revue historique du droit français et étranger,* année 1893-1894.

(4) Voir plus bas, n° 251.

actes étaient contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures (art. 193, C. III) ; 2° elles pouvaient suspendre les membres de ces administrations municipales (art. 194, C. III). Aucune suspension ni annulation ne devenait définitive sans la confirmation formelle du Directoire exécutif (art. 195, C. III).

Aux prérogatives que la constitution attribuait ainsi aux administrations centrales à l'égard des municipalités, venaient s'en ajouter d'autres, qui leur étaient conférées par des dispositions particulières de lois, telles que l'approbation des budgets et des comptes municipaux, etc. (1).

243. Le contentieux administratif (2). Parmi les affaires administratives dont le contentieux était attribué aux administrations centrales, il faut signaler : les contestations en matière de contributions directes ; les difficultés soulevées par les entrepreneurs de travaux publics relativement à l'interprétation des clauses de leurs marchés ; le règlement des indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés par l'administration pour la confection des travaux publics ; la suite à donner aux plaintes relatives aux torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs (3), etc., etc. Les décisions des administrations centrales, en matière contentieuse, comme en toutes autres matières, étaient en général susceptibles d'un recours auprès des ministres (4).

§ 3. Fonctionnement des administrations départementales (5)

244. Présidence. Délibérations. Publicité (6). Les administrations de département élisaient annuellement un président parmi leurs membres.

(1) Voir plus bas, nos 273, 275 et 276.

(2) Sur le contentieux administratif et les conflits d'attributions, voir plus haut, nos 62 et 81. — Cfr. un arrêté du Directoire en date du 2 germinal an V.

(3) Loi des 6 et 7 septembre 1790.

(4) Dareste, *La justice administrative en France*, pp. 159-160.

(5) Loi du 21 fructidor an III.

(6) Suivant la commune où ils résidaient, les administrateurs de département avaient, en vertu de la loi du 21 fructidor an III,

Nulle délibération ne pouvait être prise qu'à la pluralité des suffrages des membres présents et n'était valable que lorsque la moitié plus un des membres de l'administration y avait concouru. Le commissaire du Directoire assistait à toutes les délibérations ; il ne pouvait être pris aucune délibération avant qu'il n'eût été entendu.

La constitution entourait d'une large publicité les actes des corps administratifs : " Tous les actes des corps administratifs, disait l'article 201, sont rendus publics par le dépôt du registre où ils sont consignés et qui est ouvert à tous les administrés. — Ce registre est clos tous les six mois et n'est déposé que du jour où il a été clos. Le Corps législatif peut proroger, selon les circonstances, le délai fixé pour ce dépôt. „

Indépendamment de la publicité de leurs actes, les administrations de département devaient annuellement le compte de leur gestion. " Ces comptes sont imprimés „, disait l'article 200 de la constitution.

245. Employés. Secrétaire en chef. Les administrations de département devaient nommer un secrétaire en chef, qui avait la nomination des employés des bureaux de l'administration centrale, la garde des papiers et la signature des expéditions. Il appartenait toutefois aux administrations elles-mêmes de fixer, d'accord avec l'autorité supérieure (1), le *nombre* des employés des bureaux.

246. Pouvoir réglementaire. Les administrations de département possédaient, en vue de l'accomplissement de leur mission, un certain pouvoir réglementaire. Leurs actes ne pouvaient cependant, aux termes de la loi des 15-27 mars 1791, être intitulés ni *décrets*, ni *ordonnances*, ni *règlements*, ni *proclamations* : ils devaient porter le nom d'*arrêtés*. Cette

art. 22, un *traitement* de 1000 ou de 1500 myriagrammes de froment (2500 ou 3750 frs environ). Le traitement du commissaire était d'un tiers en plus. Sur l'histoire du *costume* des administrateurs, voir S. Lacroix, *ouv. cité*, pp. 390 et suiv.

(1) Combinaison de l'article 17 de la loi du 21 fructidor an III (7 septembre 1795) et de l'article 13 de la loi du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795).

disposition avait pour objet de mettre en relief le caractère subordonné de leurs fonctions et de rappeler à ces administrations qu'elles devaient s'interdire strictement tout empiètement sur le domaine du pouvoir législatif (1).

Aucune loi ne permettait, d'une façon générale, aux départements de sanctionner de peines les prescriptions de leurs arrêtés. Mais elles pouvaient rappeler les dispositions pénales en vigueur relatives aux matières faisant l'objet de leurs arrêtés.

247. Finances départementales. *Principes généraux.* Les départements ne pouvaient, aux termes de l'article 311 de la constitution, établir aucun impôt, ni faire aucun emprunt sans l'autorisation du Corps législatif. Admis dès le début de la Révolution, ce principe avait eu pour conséquence que les lois de finances annuelles autorisèrent les départements à prélever un certain nombre de sous pour livre aux contributions directes, pour pourvoir à leurs dépenses (2). Ces dépenses étaient d'ailleurs presque toutes des dépenses d'intérêt général qui auraient dû figurer au budget de l'État (3). Divers décrets avaient mis, en effet, à charge des départements, une grande partie des dépenses judiciaires et des dépenses d'administration, dépenses qui absorbaient la presque totalité des ressources des départements.

(1) Cfr. aussi l'instruction des 12-20 août 1790, ch. I, § 1.

(2) Voir les lois des 17 mars- 10 avril 1791, art. 5 (contributions pour 1791) ; des 29 septembre- 14 octobre 1791, art 5 et 13 (contributions pour 1792) ; du 3 août 1793, art. 3, et du 9 frimaire an II, art. 8 (contributions pour 1793) ; du 23 nivôse an III, art. 10 (contributions pour 1794, janvier-septembre) ; du 2 thermidor an III (contributions pour l'an III, 1794-1795) ; du 8 messidor an IV (contributions de l'an IV, 1795-1796) ; du 9 germinal et du 18 prairial an V (contributions de l'an V, 1796-1797) ; du 9 vendémiaire an VI (contributions de l'an VI, 1797-1798) ; du 26 fructidor an VI, du 7 brumaire an VII, et la seconde loi (celle qui porte le nº 2220 dans le *Bulletin des lois*) du 11 frimaire an VII (contributions de l'an VII, 1798-1799).

(3) Suite des principales lois décrétées, avant le Consulat, relativement aux dépenses mises à charge des départements : lois des 2-11 septembre 1790, art. 8 ; des 9-15 mai et des 24 septembre- 2 octobre 1791 ; du 19 fructidor an II ; du 28 messidor an IV ; du 15 frimaire an VI et la première loi du 11 frimaire an VII (celle qui porte dans le *Bulletin des lois* le nº 2219).

Il arriva cependant un moment, sous la Convention nationale, où les finances départementales perdirent toute personnalité. La loi du 19 fructidor an II supprima la distinction qui avait été faite, lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière, entre le principal et les sous pour livre additionnels destinés aux dépenses de département et de district : " les dits sous pour livre sont réunis au principal, ajoutait-elle, pour ne former qu'une seule masse, et être versés indistinctement au trésor public. " Les frais d'administration des départements et des districts et ceux des tribunaux et juges firent dès lors partie des dépenses générales de la République (art. 2). Les directoires de département devaient dresser chaque année l'état de ces dépenses, lequel, après approbation, était compris dans le tableau général des dépenses publiques (art. 3-6).

L'expérience fit bientôt justice de cette combinaison qui ne fut appliquée qu'aux contributions de l'année 1794 (janvier-octobre), de l'an III et de l'an IV (1). La loi du 28 messidor an IV et surtout les lois du 15 frimaire an VI et du 11 frimaire an VII rendirent, en effet, à partir du 1er vendémiaire an V, une certaine personnalité aux finances départementales. Les départements furent de nouveau autorisés à répartir des sous additionnels pour pourvoir à leurs dépenses (2).

248. *Dépenses départementales*. Les dépenses mises à charge des départements par la loi du 15 frimaire an VI, modifiée par celle du 11 frimaire an VII, étaient principalement les suivantes : 1° celles des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de police; 2° celles des administrations centrales ; 3° celles des écoles centrales ; 4° l'entretien et la réparation des édifices publics servant à ces établissements et des prisons; etc. La loi du 15 frimaire an VI, pour justifier la mise à la charge des départements de dépenses ayant le caractère de dépenses d'intérêt général, invoquait la néces-

(1) Lois des 23 nivôse an III, 2 thermidor an III, 8 messidor an IV. — Voir plus haut, p. 172, note 2.

(2) Lois du 9 germinal et du 18 prairial an V ; du 9 vendémiaire et du 15 frimaire an VI ; la seconde loi du 11 frimaire an VII (n° 2220, dans le *Bulletin des lois*). — Voir plus haut, p. 172, note 2.

sité d'établir dans le mode d'imposition et de paiement des dépenses administratives et judiciaires, un ordre qui mette les fonctionnaires publics à l'abri de tout retard, qui débarrasse la Trésorerie nationale de tout travail à cet égard, et qui intéresse les corps administratifs d'une part à mettre la plus grande économie dans leurs dépenses, et de l'autre à activer la rentrée des contributions.

Chaque administration pouvait ajouter à l'état de ses dépenses une somme destinée à pourvoir à des dépenses imprévues, mais cette somme ne pouvait excéder le dixième des dépenses ordinaires indiquées plus haut.

249. *Recettes départementales.* Les départements faisaient face à ces dépenses au moyen de sous additionnels aux contributions foncière et personnelle (1). La loi de finances annuelle ou une loi spéciale en fixait le *maximum* (2).

En sus des centimes additionnels imposés pour pourvoir aux dépenses ordinaires, les départements devaient, au moyen de centimes additionnels spéciaux, constituer un *fonds de supplément*, destiné à faire face, dans chaque département, au déficit des recettes municipales et des recettes départementales normales, et contribuer à la formation d'un fonds dit *fonds commun des départements*, qui servait à accorder des suppléments de ressources aux départements en détresse, à payer les frais de l'agence des contributions directes, et à pourvoir aux secours effectifs à accorder pour cause de grêle, gelée, incendies, inondations et autres événements imprévus, ainsi qu'aux remises et modérations accordées pour pertes de revenus.

250. *Budgets et comptes.* L'*état* des dépenses départementales devait, aux termes de la loi du 11 frimaire an VII,

(1) Loi du 11 frimaire an VII (n° 2219 dans le *Bulletin des lois*) déterminant le mode administratif des recettes et dépenses départementales, municipales et communales.

(2) Voir les lois du 9 germinal et du 18 prairial an V ; du 9 vendémiaire an VI, art. 6 ; du 26 fructidor an VI, du 7 brumaire et celle du 11 frimaire an VII (n° 2220 dans le *Bulletin des lois*) relative à l'acquit des dépenses mises à la charge des communes, cantons et départements pour l'an VII et années antérieures.

sur la proposition des administrations de département, être arrêté par le ministre de la justice pour les dépenses judiciaires, et par le ministre de l'intérieur pour les autres dépenses (1).

L'administration mandatait les dépenses (2).

Son compte annuel devait être approuvé par le Directoire (3).

251. Hiérarchie administrative. Les commissaires du directoire. Les administrations départementales ne jouissaient d'aucune autonomie. Les administrations de département, disait l'art. 193 de la constitution, sont subordonnées aux ministres.

La sanction de cette subordination consistait dans les droits de suspension, de destitution et d'annulation dont nous avons parlé.

Il appartenait aux commissaires du Directoire exécutif d'en provoquer l'application. A partir du 18 fructidor, ceux-ci devinrent de vrais préfets anticipés (4). " Le rôle de ministère public administratif qui devait être le leur, fait place, dit M. de Lanzac, à une omnipotence presqu'absolue. Sans doute, ils ne sont officiellement que commissaires *près* les administrations centrales ; mais c'est sur leur désignation que les membres des administrations ont été nommés par le Directoire, lors des épurations, puis élus en germinal an VI par des assemblées convenablement stylées. Chaque commissaire est l'arbitre dans son département, non seulement de l'exécution des lois et arrêtés, mais des destitutions qui se succèdent sans trêve : les décisions du gouvernement se prennent le plus souvent sur son initiative, s'appliquent toujours par son intermédiaire (5). "

(1) Loi du 11 frimaire an VII (nº 2219 dans le *Bulletin des lois*), art. 26 et suivants.

(2) Ibid., art. 37.

(3) Ibid., art. 63.

(4) Cfr. Aulard, *Histoire politique* citée, p. 606, un arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V, et la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 27 fructidor an VI, dans Fleurigeon, *Manuel administratif*, Paris, an IX, t. I, p. 54.

(5) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, I, p. 167. Sur les rapports des

CHAPITRE II

LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES (1)

§ 1. *Organisation des administrations municipales*

252. Principes généraux. La constitution de l'an III introduisit des modifications radicales dans l'administration des communes de la République. L'Assemblée constituante, par la loi du 14 décembre 1789, avait placé dans chaque commune un *corps municipal*, composé d'un *maire*, président, et de deux à vingt *officiers municipaux*, suivant la population (2). Lorsqu'un corps municipal comprenait plus de trois membres, il se divisait en *conseil* et en *bureau*. Le *bureau*, composé du tiers des officiers municipaux y compris le maire, était chargé " de tous les soins de l'exécution et borné à la simple régie „ (art. 37). Dans les municipalités réduites à trois membres, l'exécution était confiée au maire seul. Sauf le cas où il était appelé à arrêter les comptes du bureau, le *conseil municipal* se composait des membres du conseil et du bureau réunis : c'était cette assemblée qui prenait toutes les délibérations nécessaires à l'exercice des fonctions du corps municipal. Près de chaque municipalité, il y avait un *procureur de la commune*, et dans les villes au-dessus de dix-mille âmes un substitut du procureur de la commune, sans voix délibérative, chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté. Un dernier rouage complétait les institutions municipales : le *conseil général de la commune*, composé des membres du

commissaires du Directoire près les administrations centrales avec les commissaires près les tribunaux criminels, voir l'arrêté du 4 frimaire an V. Cfr. plus haut, n° 164.

(1) Outre les ouvrages généraux mentionnés plus haut, page 157, note 1, voir Giron, *Essai sur le droit communal en Belgique*, Bruxelles. 1862.

(2) Pour Paris, voir le décret des 21 mai-27 juin 1790.

corps municipal et d'un nombre de notables double des premiers. Le conseil général de la commune était appelé à statuer sur les affaires les plus importantes, comme les aliénations d'immeubles, les impositions extraordinaires, les emprunts, les travaux à entreprendre, les procès à intenter, etc. Tous ces magistrats : maires, officiers municipaux, procureurs et substituts de procureurs, ainsi que les notables appelés à faire partie du conseil général, étaient désignés par la voie de l'élection.

A l'époque du gouvernement révolutionnaire, les procureurs de la commune avaient été supprimés, et il avait été établi près des municipalités des agents directs du pouvoir central, les *agents nationaux* (1). Les officiers municipaux, de leur côté, avaient été, à plusieurs reprises, " épurés „ par les représentants en mission, et remplacés, non par l'élection, mais par voie d'autorité.

Dans les derniers mois du régime de la conquête, les représentants en mission dans les départements réunis avaient décidé l'introduction en Belgique du système d'organisation municipale qui fonctionnait en France (2). Ils s'étaient d'ailleurs réservé la nomination des maires, officiers municipaux, agents nationaux et notables (3). Mais avant que cette organisation ne fut étendue de fait au pays tout entier, la constitution de l'an III était entrée en vigueur.

253. Cette constitution, nous l'avons déjà dit, donnait aux municipalités une organisation toute nouvelle, dont les détails furent précisés par les lois du 21 fructidor an III (7 septembre 1795) et du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795).

La constitution de l'an III privait toutes les petites communes, c'est-à-dire celles dont la population était inférieure à cinq mille âmes, de l'administration particulière que leur

(1) Décret du 14 frimaire an II. Voir plus haut, nos 1 et 223.

(2) Voir à cet égard l'arrêté du 24 prairial an III dans la Collection Hayez, t. II, p. 197.

(3) Voir, par exemple, l'arrêté du 1er floréal an III, organisant, d'après le système en vigueur en France, la municipalité de Bruxelles. Coll. Hayez, t. II, p. 108.

garantissait la loi du 14 décembre 1789 : groupées par cantons, ces petites communes étaient désormais soumises à une administration commune, l'*administration municipale du canton ;* elles ne conservaient, comme autorités propres, que de simples agents d'exécution : l'*agent municipal* et son *adjoint*. Les communes de plus de cent mille âmes (il n'y en avait pas à cette époque dans les départements réunis) furent, de leur côté, sectionnées en plusieurs municipalités et furent dès lors également privées de leur administration particulière. On reprochait aux unes, aux petites communes rurales, de ne pouvoir fournir les éléments d'une vie municipale sérieuse. On reprochait aux autres, les grandes communes, d'avoir reçu des circonstances une force trop grande. " Paris avait gouverné la France, dit M. Aulard (1). Les villes de Lyon, Marseille, Bordeaux avaient paru tendre, en 1793, à former chacune un État dans l'État. Surtout, les républicains bourgeois de l'an III (2) voyaient dans ces villes des foyers d'esprit démocratique, des repaires de " l'anarchie ", du " terrorisme ". Diviser les communes trop fortes, réunir en une seule les communes trop petites, voilà ce que voulurent faire les auteurs de la nouvelle constitution. "

Une seule catégorie de communes conserva son administration propre : celles dont la population s'élevait de cinq mille habitants jusqu'à cent mille.

254. Composition des administrations municipales. La composition des administrations municipales variait suivant que ces administrations avaient à régir plusieurs communes réunies par canton, une seule commune, ou une partie d'une grande commune.

L'administration municipale des *communes de moins de cinq mille âmes*, que l'on avait groupées par cantons, se composait de la réunion de leurs agents municipaux, augmentée d'un président choisi dans tout le canton (art. 180 et 181, C. III).

Dans les *communes* dont la population s'élevait *depuis*

(1) *Histoire politique* citée, p. 567.
(2) Voir plus haut, n° 4.

cinq mille habitants jusqu'à cent mille et qui avaient dès lors droit à une administration municipale propre, celle-ci se composait de cinq, sept ou neuf officiers municipaux, suivant la population (art. 178 et 182, C. III).

Les communes dont la population excédait cent mille habitants étaient sectionnées en plusieurs municipalités, avons-nous dit. La constitution voulait qu'il y en eût trois au moins. La division devait se faire de manière que la population de chacune d'elles n'excédât pas cinquante mille individus et ne fût pas moindre de trente mille (art. 183, C. III). Chacune de ces municipalités comprenait sept membres. Dans ces communes, il y avait, en outre, un *bureau central* pour les objets jugés indivisibles par le Corps législatif. Ce bureau devait, en vertu de l'art. 184 de la constitution, être composé de trois membres.

Près de chaque administration municipale, il y avait un commissaire du Directoire exécutif (art. 191, C. III).

255. NOMINATION. Les *commissaires du Directoire près les administrations municipales* étaient nommés et révoqués par lui.

Les membres du *bureau central,* dans les quatre grandes villes où il en était établi, étaient nommés par l'administration du département, sous la confirmation du Directoire exécutif (1).

Les *présidents des administrations municipales de canton*, et, dans les communes de plus de cinq mille âmes, les *officiers municipaux* étaient nommés par les *assemblées primaires* (2).

Enfin, les seules autorités locales demeurées propres aux communes de moins de cinq mille âmes, c'est-à-dire les *agents* et leurs *adjoints*, étaient élus par les *assemblées communales.* Les assemblées communales se composaient des citoyens de la commune ayant droit de vote dans les assemblées primaires.

(1) Voir, sur les époques et sur le mode de renouvellement des bureaux centraux, la loi du 30 messidor an V, dans la Coll. HAYEZ, t. IX, p. 206.

(2) Voir plus haut, n° 14.

En règle générale, les élus entraient en fonctions le 1er floréal qui suivait leur élection. Cependant, lorsqu'une assemblée primaire n'avait pas terminé ses opérations le 19 germinal et qu'elle s'était ajournée au 30 pour les continuer (1), les fonctionnaires élus pendant la prorogation de la session étaient installés le 15 floréal (2).

256. La première formation des administrations municipales, d'après les principes de la constitution de l'an III, eut lieu en brumaire an IV (3) : les assemblées primaires se réunirent le 10 et les assemblées communales le 15. Toutefois, dans les villes de Bordeaux, Lyon, Marseille et Paris, les élections n'eurent lieu qu'en thermidor an IV (4).

257. Le mandat des membres des administrations municipales était de deux ans (art. 185, C. III). Ils se renouvelaient chaque année par moitié, ou par la partie la plus approximative de la moitié, et alternativement par la fraction la plus forte et par la fraction la plus faible (art. 185, C. III). Tout comme les administrateurs de département, ils ne pouvaient être réélus qu'une fois sans intervalle (art. 186, C. III).

258. *Pouvoirs de nomination attribués au Directoire.* D'après l'article 188 de la constitution, lorsqu'une administration municipale perdait un ou plusieurs de ses membres par mort, démission ou autrement, les administrateurs restants pouvaient s'adjoindre en remplacement des administrateurs temporaires, qui exerçaient leurs fonctions jusqu'aux élections suivantes (5). Mais des lois analogues à celles que nous avons signalées relativement aux administrations de département, vinrent atténuer la portée pratique de cette règle et octroyèrent au Directoire des pouvoirs de nomination

(1) Les assemblées primaires ne pouvaient siéger pendant que les assemblées électorales étaient en session (voir plus haut, n° 16). Loi du 5 ventôse an V, ch. III, § IV, *in fine*.

(2) Loi du 28 germinal an V.

(3) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 37 et 38.

(4) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 593. Loi du 4 pluviôse an IV.

(5) Voir aussi la loi du 7 thermidor an IV.

importants : celle du 25 frimaire an IV, notamment, le chargea de nommer provisoirement, et pour exercer jusqu'aux élections de l'an V, les membres des administrations municipales qui, ayant dû être organisées par les assemblées primaires qui s'étaient tenues en brumaire an IV, n'avaient cependant pas été formées (1) ; celle du 22 ventôse an IV (2) le chargea " de nommer provisoirement jusqu'aux élections de l'an V, et pour exercer jusqu'à cette époque, les membres des administrations municipales des communes au-delà de cinq mille âmes, dans le cas où *tous* les membres de ces administrations auraient été destitués ou se seraient démis de leurs fonctions " ; enfin, la loi du 13 vendémiaire an VI (3) décida que " les administrateurs restants d'une administration dans laquelle il y aura une ou plusieurs places vacantes, ne pourront s'adjoindre d'administrateurs temporaires qu'autant qu'ils seraient en nombre suffisant pour délibérer. Dans le cas où les administrateurs seraient réduits à un nombre inférieur à celui prescrit par la loi pour délibérer (4), le Directoire pourvoira aux remplacements nécessaires. " Combinée avec les droits de suspension et de destitution dont nous allons parler, la règle décrétée par la loi du 13 vendémiaire mettait entre les mains du Directoire la composition des administrations municipales. Il en usa largement (5).

259. *Suspension. Destitution.* Les membres des administrations municipales pouvaient être suspendus par l'administration de département (6). La suspension ne devenait définitive que par la confirmation formelle du Directoire. Celui-ci pouvait les suspendre ou les destituer immédiatement lorsqu'il le croyait nécessaire (art. 194, 195 et 196, C. III).

(1) Le Directoire ne reçut pas le droit de nommer les agents et adjoints ; il dut convoquer les assemblées communales à cette fin. Loi du 25 frimaire an IV, alinéa 3me.

(2) Voir aussi la loi du 30 messidor an V, abrogée par celle du 13 vendémiaire an VI.

(3) Coll. HAYEZ, t. X, p. 34.

(4) Voir plus bas, nº 266.

(5) Cfr. LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, p. 150.

(6) Voir un exemple dans la Coll. HAYEZ, t. V, p. 132.

260. *Éligibilité.* Pour être éligible aux fonctions municipales il suffisait, aux termes de la constitution, d'être citoyen français et âgé de vingt-cinq ans (art. 11 et 175, C. III). Mais nous avons déjà eu plusieurs fois l'occasion de rappeler que des lois inspirées par de purs mobiles politiques privèrent une foule de Français de leurs droits de citoyen (1).

261. Organisation des administrations municipales dans les départements réunis. En Belgique, la première organisation des autorités municipales, suivant le système de la constitution de l'an III, fut faite par les commissaires du gouvernement pour l'organisation des autorités constituées (2). Ces commissaires rencontrèrent dans l'accomplissement de leur mission des difficultés bien plus grandes encore que pour la constitution des tribunaux et des administrations de département. C'est que les fonctions des administrations municipales étant toutes gratuites ne pouvaient servir à pourvoir des créatures : les Français n'en voulaient pas et force fut de s'adresser aux Belges. Mais les plus considérés parmi ceux-ci montraient peu d'empressement à accepter les fonctions qu'on leur offrait. Après la loi du 23 nivôse an IV, surtout, qui imposait aux fonctionnaires de célébrer la fête anniversaire de l'exécution de Louis XVI en prêtant solennellement le serment de haine à la royauté, les refus et les démissions affluèrent (3). Au jugement du commissaire central de la Lys, " le commissaire du gouvernement Bouteville, obligé de tout organiser au milieu des refus, des démissions sans nombre, avait été contraint de prendre tout ce qui se présentait „ (4). Aussi les élections de l'an V furent-elles un désastre pour les agents et administrateurs municipaux nommés par le commissaire du gouvernement (5).

(1) Voir plus haut, nos 13, 15, 18.

(2) Lois du 9 vendémiaire an IV (décret d'annexion), art. 9, et du 3 brumaire an IV (*Pasinomie*, t. VII, p. 138).

(3) Voir plus haut, nos 100, 114 et 228.

(4) Rapport cité par M. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 30. — Voir aussi *ibidem*, pp. 27 et suiv., et Poullet, *Quelques notes sur l'esprit public*, etc., pp. 21 et suiv., 26, 45, etc.

(5) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 112. — Voir plus haut, no 24.

Mais, cette fois encore, la violence eut raison de la volonté des électeurs. Après le 18 fructidor, le Directoire procéda à des épurations en grand. Les municipalités de Bruxelles, de Gand, de Bruges, de Namur, de Courtrai, de Libre-sur-Sambre (Charleroi), de Tournai, d'Ypres, de Luxembourg etc., ainsi que celles d'une foule de cantons ruraux furent destituées en tout ou en partie, et leurs membres remplacés par le Directoire (1).

En l'an VI, les assemblées primaires ayant réélu, en grand nombre, les administrateurs révoqués, les partisans de la politique du Directoire provoquèrent de nouvelles épurations (2).

Indépendamment de ces destitutions et épurations successives, une autre cause contribua pendant tout le cours du gouvernement directorial à désorganiser les administrations municipales, ce furent les démissions continuelles provoquées par l'exécution des lois françaises. Les magistrats municipaux se refusèrent en foule à coopérer à l'application des lois sur les cultes, notamment (3).

§ 2. Les attributions des autorités municipales (4)

262. Principes généraux. La loi du 21 fructidor an III relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux, après avoir investi les municipalités des attributions d'intérêt général précédemment déléguées aux districts, que la consti-

(1) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, pp. 150 et suiv.

(2) *Ibid.*, p. 163.

(3) Poullet, *Quelques notes* citées, p. 17.

(4) Pour se rendre compte du rôle joué par les administrations municipales, il faut consulter leurs délibérations et correspondances. On trouvera un certain nombre de documents de l'espèce dans les histoires de villes ou de communes rurales. Mais la plupart des monographies locales sont extrêmement incomplètes sous ce rapport. Quant aux travaux qui traitent spécialement de la vie municipale pendant le régime français, ils sont rares, et très incomplets également. Citons toutefois Coninckx, *Malines sous la République française*, Malines 1893 (Extrait du *Bulletin du Cercle archéologique de Malines*); Dubois, *Huy sous la République et l'Empire ;* Samyn, *De fransche revolutie in Vlaanderen en in 't bijzonder te Thielt*

tution de l'an III supprimait (1), décidait dans son article 26, que les municipalités continueraient à connaître des objets que les lois précédentes leur avaient attribués. Or, les lois antérieures, et spécialement la loi organique originaire du 14 décembre 1789, distinguaient nettement dans les attributions des municipalités deux espèces de fonctions : " Les corps municipaux, disait l'article 49 de cette loi, auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités. "

263. Fonctions propres au pouvoir municipal. L'article 50 (2) de la loi du 14 décembre 1789 rangeait au nombre

(1792-1802), Brugge, 1888 ; Poffé, *Antwerpen in de XVIIIe eeuw na den inval der Franschen*, Anvers, 1897 (cet ouvrage contient la correspondance officielle de Dargonne, commissaire du Directoire près l'administration municipale d'Anvers). Dans les deux volumes intitulés : *Ville de Thuin, 3me et 4me rapports présentés au Conseil communal par M. l'archiviste Rombeau*, Thuin, 1892, on trouvera les délibérations de l'administration municipale de 1794 à 1800.

En France, certaines villes ont entrepris la publication des délibérations de leurs administrations locales à l'époque de la Révolution. Cfr. par exemple les *Documents pour servir à l'histoire de la Révolution dans la ville d'Amiens, Registre aux délibérations de l'administration municipale*, Paris, Picard, 1902 ; *Archives de la ville de Brest, Procès-verbaux des délibérations du Conseil municipal*, Brest, 1894-1895 ; Charléty, *Procès-verbaux des Corps municipaux de Lyon ;* S. Lacroix, *Les actes de la commune de Paris pendant la Révolution*, dans la *Collection* citée plus haut, p. 86, note 4. On trouvera des indications utiles également dans Rossignol, *Histoire de l'arrondissement de Gaillac (Tarn) de 1789 à 1800*, Toulouse, 1890 ; Durandeau, *Annales révolutionnaires de deux villages* (Villy et Massingy), Dijon, 1897, etc. Sauf l'ouvrage relatif à Brest et ceux de MM. Rossignol et Durandeau, les autres travaux que je mentionne ne sont pas encore arrivés à l'époque du Directoire.

En Allemagne, Bockenheimer a publié une intéressante *Geschichte der Stadt Mainz während der zweiten französische Herrschaft* (1798-1814), Mainz, 1891.

(1) Voir plus haut, nos 85 et 223.

(2) Divers articles de la loi du 14 décembre 1789, entre autres cet article 50 ont été publiés dans les départements réunis par arrêté des Représentants du peuple du 19 frimaire an IV. Collection Huyghe, t. VI, p. 75.

des *fonctions propres au pouvoir municipal* " sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives " : 1° celle de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ; 2° celle de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; 3° celle de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté ; 4° celle d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ; 5° celle de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Quelques mois plus tard, le titre XI de la loi des 16-24 août 1790 (1) vint énumérer avec beaucoup de précision et détailler d'une façon minutieuse les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des municipalités. " Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, disait l'article 3 de ce titre, sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute ; et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; 2° le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens ; 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; 4° l'in-

(1) Les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 7 de ce titre ont été publiés en Belgique en vertu d'un arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V.

spection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ; 5° le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ; 6° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. „ L'article 4 décidait, en outre, que “ les spectacles publics ne pouvaient être permis et autorisés que par les officiers municipaux „, et l'article 7 chargeait spécialement les officiers municipaux “ de dissiper les attroupements et émeutes populaires, conformément aux dispositions de la loi martiale „, et les déclarait “ responsables de leur négligence dans cette partie de leur service „.

264. Fonctions d'administration générale déléguées aux municipalités. Quant aux fonctions propres à l'administration générale qui pouvaient être déléguées aux municipalités pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives, l'article 51 de la loi du 14 décembre 1789, tel qu'il a été publié en Belgique (1), les énumérait comme suit : 1° la répartition des contributions directes entre les citoyens dont la communauté est composée ; le versement de ces contributions dans les caisses du district ou du département ; 2° la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité ; 3° la régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale ; 4° la surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques.

Le même article 51 ajoutait entre autres à ces attributions : “ l'inspection directe des travaux de réparation ou de recon-

(1) Cet article 51 a été partiellement publié en Belgique par arrêté des représentants du peuple du 19 frimaire an IV, en même temps que la loi du 22 décembre 1789 (voir plus haut, p. 165, note 1).

struction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux „ ; mais la séparation de l'Église et de l'État avait entraîné la suppression de cette attribution. Par contre, des lois postérieures à celle du 14 décembre 1789 étaient venues charger les municipalités soit de gérer immédiatement divers services d'utilité générale, soit de concourir à cette gestion. Il ne saurait être question d'énumérer ici ces lois. Signalons toutefois celle des 15-19 septembre 1791 sur l'administration forestière ; celle des 20-25 septembre 1792 qui confiait aux municipalités la tenue des registres de l'état-civil (1) ; les lois sur la garde nationale, la conscription, l'instruction publique, etc.

§ 3. *Fonctionnement des administrations municipales* (2)

265. Répartition des fonctions entre les divers éléments de l'administration municipale. En règle générale, les autorités municipales exerçaient en collège les attributions de leur compétence. Par exception, certaines matières faisaient l'objet d'un partage d'attributions entre les diverses autorités municipales. C'est ainsi que dans les communes au-dessous de cinq mille habitants, l'*exécution des arrêtés* de l'administration municipale incombait à l'*agent municipal*, et, à son défaut, à l'*adjoint* (3).

Les *fonctions d'état-civil* donnaient également lieu à un partage d'attributions. Dans les communes en-dessous de cinq mille habitants, c'était l'agent municipal ou son adjoint qui remplissait les fonctions d'officier de l'état-civil. Dans les autres communes, chaque municipalité nommait l'un de ses membres pour les exercer (4). Mais la loi du 13 fructidor

(1) La loi des 20-25 septembre 1792 a été publiée en Belgique en vertu d'un arrêté du 29 prairial an IV. Voir, sur les devoirs des municipalités en cette matière, dans la Coll. Hayez, t. IX, p. 295, une circulaire de l'administration centrale de la Dyle aux administrations municipales, en date du 16 fructidor an V.

(2) Pour les sources, voir plus haut, p. 183, note 4.

(3) Loi du 21 fructidor an III, art. 1 et 2.

(4) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 12.

an VI, relative à la célébration des décadis, introduisit à cet égard des règles nouvelles. Elle décida qu'à partir du 1er vendémiaire an VII, le président de chaque administration municipale de canton, ou son remplaçant, serait exclusivement compétent pour remplir les fonctions d'officier civil en matière de mariage. Elle décréta, en outre, que la célébration des mariages ne pourrait plus avoir lieu désormais, que le décadi et au chef-lieu du canton.

Dans les petites communes, encore, la *police judiciaire* incombait aux agents municipaux et à leurs adjoints (1). Dans les autres communes, ces fonctions étaient exercées par les commissaires de police.

Dans les cantons de Paris, Bordeaux, Lyon et Marseille, dont l'administration locale était sectionnée en plusieurs municipalités, *la police et les subsistances* étaient déclarées objets indivisibles d'administration (2). En conséquence, ces objets étaient administrés par le *bureau central*. Les membres du bureau arrêtaient seuls les mesures de son attribution, mais ils pouvaient appeler auprès d'eux un ou plusieurs membres de chaque municipalité pour se concerter sur les besoins et les ressources. Si l'exécution des mesures arrêtées par le bureau central était susceptible de division, ils pouvaient en faire la délégation totale ou partielle à chaque municipalité pour ce qui la concernait (3).

Dans les municipalités de canton, c'était l'agent municipal du chef-lieu et non le président de l'administration municipale, qui surveillait les bureaux (4). C'est que le président, pouvant être choisi dans tout le canton, ne résidait pas nécessairement au chef-lieu (5).

266. Présidence. Délibérations. Publicité. Les municipalités des communes de plus de cinq mille âmes choisis-

(1) Loi du 21 fructidor an III, art. 1, 2, 3. Voir plus haut, nos 137, 145, 149, etc.

(2) Voir plus haut, no 254.

(3) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 9, et loi du 21 fructidor, an III, art. 10, 11, 12.

(4) Loi du 21 fructidor an III, art. 5.

(5) Voir plus haut, no 254.

saient annuellement leur président dans leur sein (1). Les autres, les municipalités de canton, avaient, nous l'avons déjà dit, un président élu par les assemblées primaires et choisi dans tout le canton.

Les municipalités se réunissaient aux jours fixés par l'administration départementale. Dans les municipalités de canton, il devait y avoir trois séances par mois. Dans les autres, il y avait séance tous les cinq ou tous les dix jours (2).

Nulle délibération ne pouvait être prise qu'à la pluralité des suffrages des membres présents et n'était valable que lorsque la moitié plus un des membres de l'administration y avait concouru. Le commissaire du Directoire exécutif assistait à toutes les délibérations; il n'en pouvait être pris aucune qu'après qu'il avait été entendu.

Les administrations municipales devaient annuellement le compte de leur gestion (art. 200, C. III). De plus, tous leurs actes étaient rendus publics par le dépôt du registre où ils étaient consignés et qui était ouvert à tous les administrés (art. 201, C. III) (3).

267. Traitements. L'article 25 de la loi du 21 fructidor an III attribuait aux commissaires du Directoire près les administrations municipales un traitement qui variait, suivant la population des communes, de 400 à 1000 myriagrammes de froment (4). Quant aux autres fonctions municipales, elles devaient, aux termes de l'article 26, “ jusqu'à ce que la situation du trésor national permette de les salarier „, être “ considérées comme une dette civique „ et, par suite, “ gratuitement exercées „. Cette gratuité contribua, avec les causes que nous avons précédemment exposées, à rendre difficile, dans les départements réunis, le recrutement des administrations municipales (5). On ne peut perdre de vue

(1) Loi du 21 fructidor an III, art. 9.

(2) Idem, art. 6 et 8.

(3) Voir aussi l'art. 59 de la loi du 14 décembre 1789, publié par arrêté du 19 frimaire an IV.

(4) Soit mille à 2500 frs environ. Voir plus haut, no 35.

(5) Voir plus haut, no 261. — Cfr. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 44 et suiv., 277.

que les fréquents déplacements au chef-lieu de canton auxquels étaient astreints les *agents* municipaux étaient de nature à rendre ces fonctions assez onéreuses pour leurs titulaires.

268. Employés. Le personnel des administrations municipales comprenait un *secrétaire en chef*, nommé et destitué par elles (1), et des fonctionnaires et employés de divers ordres.

En principe, les administrations municipales fixaient le nombre de leurs employés, de l'agrément des autorités supérieures. Le secrétaire en chef nommait et révoquait ces employés (2).

Dans les communes de plus de cinq mille âmes, il devait y avoir un commissaire de police au moins. Les commissaires de police étaient nommés et révoqués par les administrations municipales, sauf dans les quatre grandes villes de la République, où ils étaient nommés par le bureau central, sur une liste triple des places à remplir, présentée par l'administration municipale où ils devaient exercer leurs fonctions (3).

Dans toute commune rurale, il devait, aux termes du code du 3 brumaire an IV (art. 38), y avoir un garde champêtre au moins. Ce fonctionnaire était nommé par l'administration municipale du canton (4).

269. Pouvoir réglementaire. Les administrations municipales possédaient, en vue de l'accomplissement de leur mission, un certain pouvoir réglementaire. La loi du 19 juillet 1791 sur la police municipale et correctionnelle (5) disait bien : " aucun corps municipal ne pourra faire de règlements ";

(1) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 13. Il devait être âgé de 25 ans : loi du 25 floréal an V.

(2) Loi du 19 vendémiaire an IV, art. 13. Voir, par exemple, un arrêté de l'administration centrale de la Dyle, dans la Coll. Hayez, t. VI, p. 210.

(3) Code du 3 brumaire an IV : art. 25, 26 et 27.

(4) Loi du 20 messidor an III, art. 2, et loi du 21 fructidor an III, art. 19.

(5) Art. 46, titre Ier. Voir plus haut, no 133.

mais elle ajoutait : “ le corps municipal, néanmoins, pourra, sous le nom et l'intitulé de *délibération*, et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du département, faire des arrêtés sur les objets qui suivent : 1° lorsqu'il s'agira d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité par les articles 3 et 4 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 (1) ; 2° de publier de nouveau les lois et règlements de police ou de rappeler les citoyens à leur observation „.

Aucune loi ne donnait, d'une façon générale, aux municipalités le droit de sanctionner par des peines les prescriptions de leurs arrêtés. Mais la loi du 19 juillet 1791, que je viens de rappeler, comminait des peines contre ceux qui violeraient les arrêtés pris par les municipalités relativement aux matières de police confiées à leur vigilance (2).

270. Finances locales. La constitution de l'an III proclamait pour les municipalités, comme elle l'avait décidé pour les administrations de département, que ces autorités ne pouvaient faire aucune répartition d'impôts au delà des sommes fixées par le Corps législatif, ni délibérer ou permettre, sans être autorisé par lui, aucun emprunt local à la charge des citoyens de la commune ou du canton (art. 311). Cette règle avait été admise dès le début de la Révolution. Les lois annuelles relatives aux contributions directes (3) ou des lois spéciales autorisèrent dès lors les communes à prélever un certain nombre de sous pour livre additionnels à ces contributions, ou à l'une d'elles, pour pourvoir à leurs dépenses.

A l'instar des finances départementales, qui furent pendant une certaine période, comme nous l'avons dit, incorporées dans le budget de l'État, les finances locales perdirent également un moment comme une partie de leur individualité. La loi du 9 germinal an V relative aux contributions

(1) Voir plus haut, n° 263.

(2) Voir à cet égard dans la Coll. Hayez, t. IX, p. 213, une circulaire de l'administration centrale de la Dyle aux administrations municipales du département.

(3) Voir les lois citées plus haut, p. 172, note 2. Cfr aussi Minoret, *Histoire de la contribution personnelle et mobilière*, Paris, 1900, p. 415.

directes de l'an V, décidait en effet, que les départements répartiraient un certain nombre de centimes additionnels à la contribution personnelle et mobilière pour former, dans chaque département, un fonds commun destiné à l'acquit des dépenses municipales et communales (1). Ce système ne tarda pas à être modifié : les lois du 15 frimaire an VI et les deux lois du 11 frimaire an VII rendirent aux finances locales leur individualité.

271. *Dépenses à charge des municipalités.* Les municipalités n'avaient pas seulement à pourvoir à des dépenses locales, mais encore à certaines dépenses d'intérêt général. Après quelques tâtonnements (2), le législateur mit à leur charge dans cet ordre d'idées, entre autres, le traitement du juge de paix et de son greffier, et les frais de la garde nationale sédentaire.

Quant aux dépenses d'intérêt strictement local, lorsqu'une municipalité comprenait plusieurs communes, chaque commune devait supporter celles qui la concernaient plus spécialement : par exemple, en matière de voirie, de pavé, d'éclairage, de contributions pour les biens communaux, etc. (3).

272. *Des diverses ressources des municipalités.* Les ressources destinées à permettre aux municipalités de faire face aux dépenses municipales et communales se composaient de sous additionnels aux contributions foncière et personnelle, dans les limites du maximum fixé par le législateur (4), du dixième du produit des patentes, du produit de certaines amendes, des revenus des biens communaux, de la location des places dans les halles, marchés, etc.

(1) Sur le système suivi en Belgique depuis l'invasion jusqu'à l'an VII, voir divers arrêtés de l'administration de la Dyle, etc., dans la Coll. Hayez, t. I, p. 219 ; t. II, pp. 26, 172, 256, 259 ; t. V, p. 85, 144, 212 ; t. VI, p. 210, etc.

(2) Lois des 28 messidor an IV, 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VII (nº 2219 dans le *Bulletin des lois*).

(3) Loi du 11 frimaire an VII (nº 2219, dans le *Bulletin des lois*), art. 4-7.

(4) Voir la première loi du 11 frimaire an VII, art. 68, et la seconde loi du même jour, art. 1-6.

Un certain nombre de communes furent, en outre, autorisées par des lois spéciales à percevoir, sous forme d'*octrois*, des impôts de consommation.

Lorsqu'une municipalité comprenait plusieurs communes, les recettes propres à chacune de celles-ci étaient affectées à ses dépenses particulières. Il y avait des sous additionnels imposés sur les contribuables de chaque commune, dans la mesure des besoins de cette commune, et, en outre, des sous additionnels imposés sur tous les contribuables du canton pour pourvoir aux dépenses intéressant toutes les communes du canton.

273. *Fixation des dépenses et des recettes. Budget.* Les administrations municipales dressaient l'*état* des dépenses communales et municipales, ainsi que *l'état* des *recettes autres que celles provenant des sous additionnels*, et les envoyaient au département qui les arrêtait. Les administrations municipales déterminaient, ensuite, à concurrence de ces dépenses, dans les limites du *maximum*, les centimes additionnels à percevoir sur tous les contribuables du canton et ceux à percevoir seulement sur les contribuables de chaque commune (1).

274. Dans les municipalités composées de plusieurs communes, le secrétaire en chef faisait fonction de receveur pour les recettes *municipales*, et le percepteur des contributions foncière et personnelle de la commune faisait fonction de receveur pour les recettes *communales*. Dans les communes de plus de cinq mille âmes, il y avait un préposé spécial.

L'administration municipale mandatait les dépenses municipales, et l'agent municipal les dépenses communales (2).

275. *Compte.* Le compte annuel des recettes et dépenses locales, arrêté provisoirement par l'administration municipale, l'était définitivement par l'administration centrale.

(1) Loi du 11 frimaire an VII (no 2219 dans le *Bulletin des lois*), art. 18, 19, 25, 26.

(2) Id., art. 30 et suiv., 58 et suiv.

En cas de difficulté, il en était référé au ministre de l'intérieur, chargé de prononcer.

276. Hiérarchie administrative. La constitution de l'an III ne garantissait aux municipalités aucune autonomie. " Les administrations municipales, disait son article 195, sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres. „ La sanction de cette subordination consistait dans les droits que nous avons déjà signalés de suspension et de destitution des administrateurs, ou d'annulation de leurs actes.

Indépendamment de cette subordination générale, les actes les plus importants de la vie municipale étaient soumis à l'approbation, soit des autorités administratives supérieures, soit du Corps législatif. C'est ainsi qu'il fallait une loi pour les emprunts et les impositions ; il fallait encore une loi pour les aliénations et échanges de biens communaux (1); les états des dépenses locales étaient arrêtés par l'administration centrale : l'organisation des bureaux était soumise à l'acquiescement de l'autorité administrative (2), etc.

277. Les Commissaires du Directoire. Les commissaires du pouvoir exécutif près les municipalités jouaient, vis-à-vis de celles-ci, un rôle analogue à celui des commissaires près les administrations centrales (3). Ils remplissaient, en outre, près le tribunal de simple police, les fonctions de commissaire du pouvoir exécutif (4). Enfin, la loi du 22 brumaire an VI relative à la création de l'agence des contributions directes leur attribua des fonctions personnelles dans le travail relatif à la levée des contributions directes (5).

(1) Loi du 2 prairial an V.

(2) Voir à titre d'exemple, dans la Collection Hayez, t. VI, p. 210, un arrêté de l'administration centrale de la Dyle relatif à l'organisation des bureaux de la municipalité de Bruxelles, en date du 29 fructidor an IV.

(3) Voir plus haut, no 251.

(4) Voir plus haut, nos 151 et 152.

(5) Voir plus bas, no 296.

LIVRE V

Les finances publiques (1)

CHAPITRE I

LES IMPÔTS

278. Le système des contributions françaises ne fut appliqué, d'une façon générale, dans les départements réunis qu'à partir du 1er vendémiaire an V (22 septembre 1796). Jusqu'à cette époque (2), la République continua, sauf en matière de douanes et d'enregistrement, à percevoir les impôts qui étaient en vigueur dans les Pays-Bas autrichiens et dans la principauté de Liége au moment de l'annexion (3). Les con-

(1) L'ouvrage classique sur les finances publiques à cette époque est celui de M. Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, Paris, 1885. M. Minoret a publié une excellente monographie de *La contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution*, Paris, 1900. Consulter aussi Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, Paris, 1896-97. Id., *Histoire financière de la Législative et de la Convention*, Paris, 1902-1905.

(2) Cfr. la Coll. Hayez, t. VI, p. 292.

(3) Voir sur ces impôts, Edmond Poullet, *Les constitutions nationales belges de l'ancien régime à l'époque de l'invasion française de 1794*, Bruxelles, 1875, pp. 417 et suiv., 434 et suiv.; Eug. Hubert, *Les finances des Pays-Bas à l'avènement de Joseph II* (dans les *Bullet. de la Comm. roy. d'Histoire*, Bruxelles, 1899); Begwood, *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, Louvain, 1900.

tributions de guerre et les réquisitions de diverses sortes venaient d'ailleurs aggraver notablement le poids des charges publiques.

Même lorsque les départements réunis cessèrent d'être traites en pays conquis et que leurs habitants furent en matière fiscale assimilés à ceux de l'ancienne France, le remplacement des anciens impôts par les contributions en vigueur en France se traduisit pour les contribuables par une forte augmentation de leurs charges. Dans la principauté épiscopale de Liége aussi bien que dans les Pays-Bas autrichiens, le Prince ne pouvait, en général, lever d'impôts que du consentement des États des diverses provinces, et le clergé et la noblesse supportaient leur part des charges publiques. Celles-ci s'étaient ainsi maintenues dans les bornes d'une grande modération. " L'unique impôt des campagnes, écrivait au début du Consulat le préfet de l'Ourthe (1), était (sous les princes évêques) une dîme très modérée qui équivalait à peine à la contribution foncière actuelle et une taille légère pour les dépenses de la commune, lorsque ses biens étaient devenus insuffisants. Dans les villes de Liége et de Verviers, on percevait des droits d'octroi à peu près doubles de ceux actuels, mais toute autre contribution y était inconnue. Dans le reste de la principauté, sur les limites du territoire, on était soumis à quelques péages. Ces détails expliquent pourquoi les Liégeois trouvent si onéreuses les contributions républicaines. „

279. Le système de contribution que la Révolution avait établi en France comportait, comme sous l'ancien régime, des impôts directs et des impôts indirects.

Les *impôts directs* étaient : 1° l'impôt foncier ; 2° la contribution personnelle et mobilière ; 3° les patentes ; 4° mais plus tard seulement, la contribution sur les portes et fenêtres.

Les *impôts indirects* comprenaient : 1° le droit d'enregistrement ; 2° le droit de timbre ; 3° des droits de consomma-

(1) Rapport du préfet Desmousseaux, en date du 21 mai 1801, cité par Daris, *Histoire du diocèse et de la principauté de Liége de 1724 à 1852*, t. III, p. 309.

tion, parmi lesquels avant tout les douanes; 4° enfin, des droits divers d'importance secondaire.

280. La constitution de l'an III établissait, en matière d'impôts, un certain nombre de règles générales. D'après son article 302, il appartenait au Corps législatif seul d'établir des contributions (1). " Le Corps législatif, ajoutait l'article 303, peut créer tel genre de contribution qu'il croira nécessaire ; mais il doit établir chaque année une imposition foncière et une imposition personnelle. „ Aux termes de l'article 306, les contributions de toute nature devaient être réparties entre tous les contribuables à raison de leurs facultés. C'était le Corps législatif également qui déterminait les contributions des colonies et leurs rapports commerciaux avec la métropole (art. 314).

§ 1. Les impôts directs

I. — L'IMPÔT FONCIER

281. Caractères généraux. En 1796, au moment où il fut introduit en Belgique, l'impôt foncier avait encore, dans une large mesure, l'organisation que lui avait donnée la Constituante, dans la loi des 23 novembre- 1er décembre 1790. Modifiée ou complétée par diverses dispositions législatives ultérieures (2), l'organisation de l'impôt foncier reçut sa formule définitive dans la loi du 3 frimaire an VII (3) qui est encore en vigueur aujourd'hui.

282. Cette loi conservait à l'impôt foncier le caractère qui lui avait été donné dès le début, d'impôt *direct* de *répartition* assis sur le *revenu net* de la *propriété immobilière.*

(1) Cfr. plus haut, nos 36, 247 et 270.

(2) Lois des 21-25 février 1791, 13-17 juin 1791, 13-20 juillet 1791, 29 septembre- 14 octobre 1791, 23 nivôse an III, 8 messidor an IV, 17 brumaire an V, 18 prairial an V, 3 vendémiaire an VI. Voir en outre les lois citées plus bas, p. 200, note 1.

(3) Sur les innovations introduites par cette loi, voir Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 219.

Il devait être réparti par *égalité proportionnelle* sur toutes les propriétés foncières.

La loi entendait par *revenu net* d'une terre ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut, des frais de culture, semences, récolte et entretien. Quant au revenu net des maisons d'habitation et des usines et manufactures, il avait pour base la valeur locative ou loyer, diminué d'un quart ou d'un tiers en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation.

Le *revenu net imposable* n'était d'ailleurs pas le revenu réel, mais le revenu net *moyen* calculé sur un nombre d'années déterminées.

283. Il convient de résumer ici brièvement les règles concernant l'assujettissement à l'impôt, son assiette, son recouvrement et son paiement.

284. Assujettissement a l'impôt. La loi des 23 novembre-1er décembre 1790 avait débuté par proclamer le principe de l'égalité des charges publiques. " Il sera établi, disait l'art. 1 du titre Ier, à compter du 1er janvier 1791, une contribution foncière, qui sera répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net, sans autres exceptions que celles déterminées ci-après pour les intérêts de l'agriculture. „ Les propriétés mêmes de l'État y étaient assujetties comme *toutes les autres*. La suppression définitive des privilèges pécuniaires et le principe de l'égalité de tous devant l'impôt, solennellement proclamés déjà à la suite de la nuit du 4 août 1789 dans le décret des 4 août-3 novembre 1789, avaient mis à néant l'un des griefs les plus saillants élevés contre l'organisation financière de l'ancien régime en France. Les ordres privilégiés, le clergé et la noblesse, étaient, d'ailleurs, depuis un certain temps déjà, acquis à cette réforme. Les assemblées de notables de 1787 et 1788 avaient formulé à cet égard des vœux catégoriques ; l'assemblée des pairs du 20 décembre 1788 n'avait pas été moins nette ; les cahiers de la noblesse et du clergé étaient unanimes (1).

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 133.

285. Les *exceptions* prononcées au nom des intérêts agricoles consistaient dans l'exemption, pendant un délai déterminé, de toute augmentation d'impôt en faveur des terrains transformés d'une manière utile à l'intérêt public. Ainsi la cotisation des marais desséchés ne pouvait être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après leur dessèchement, les terres en friche plantées ou semées en bois ne pouvaient être augmentées pendant les trente premières années de semis ou de plantation, etc.

A ces exceptions, la loi du 3 frimaire an VII en ajouta une au profit des domaines nationaux non productifs de revenus. C'est que les répartiteurs avaient surchargé à l'envi les domaines de l'État. " Ainsi à Paris, le tiers de la contribution foncière, dit M. Stourm (1), portait sur le Dôme du Panthéon, les tours de Notre-Dame, le jardin des Tuileries, les promenades, les boulevards, etc. „

286. Assiette de l'impôt. L'impôt foncier était un impôt de répartition : le législateur fixait chaque année la somme globale qu'il devait produire. Cette somme était successivement répartie entre les diverses subdivisions du territoire, c'est-à-dire, à l'époque du Directoire, entre les départements, les cantons et les communes ; dans le sein de chaque commune, une dernière répartition avait lieu entre les diverses propriétés y situées.

La fixation du contingent de chaque commune et celle de la cote de chaque contribuable, à l'intérieur de chaque commune, se faisaient d'après des règles très différentes.

287. *Fixation du contingent communal*. Le Corps législatif faisait, entre les départements, la répartition de la somme globale à produire par l'impôt foncier.

Pour faire cette répartition d'une manière équitable, il eût fallu connaître le revenu net moyen des propriétés de chaque département. A défaut de cette connaissance qu'elle n'avait pas et ne pouvait avoir, la Constituante tabla sur des éléments absolument imparfaits, remontant à l'ancien régime et ne s'adaptant pas aux circonscriptions nouvelles.

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 208.

De là de très graves injustices, et un concert de plaintes et de récriminations, qui s'atténuèrent à l'époque où l'on put s'acquitter de la contribution en assignats, mais qui reprirent sous le Directoire. Pour y faire droit, le Corps législatif réduisit d'un certain nombre de millions la somme globale demandée à l'impôt et décida que cette réduction profiterait surtout aux départements présumés surchargés (1).

288. Le contingent départemental était réparti par l'administration centrale du département entre les divers cantons du département (2). Lorsque les limites d'un canton coïncidaient avec celles d'une commune, le contingent communal se trouvait fixé par le fait même. Dans les cantons composés de la réunion de plusieurs communes, l'administration municipale du canton faisait une dernière sous-répartition entre les diverses communes de son ressort (3).

289. La loi du 2 messidor an VII, coordonnant et précisant à cet égard les règles antérieures (4), indiquait les cas dans lesquels les départements, cantons et communes qui

(1) Suite des lois décrétant la levée de l'impôt foncier : pour 1791, loi des 17 mars-17 avril 1791 ; pour 1792, loi des 29 septembre-14 octobre 1791 ; pour 1793, loi du 3 août 1793 ; pour 1794, janvier à octobre, loi du 23 nivôse an III, pour l'an III (1794-1795), loi du 2 thermidor an III ; pour l'an IV (1795 1796), loi du 8 messidor an IV : pour l'an V (1796-1797), loi du 9 germinal an V ; pour l'an VI (1797-1798), loi du 9 vendémiaire an VI ; pour l'an VII (1798-1799), lois du 26 fructidor an VI et du 7 brumaire an VII. Le principal fut de 240 millions pour les années 1791 à l'an V inclus, mais il faut tenir compte des augmentations de territoire : on se rappellera notamment qu'à partir de l'an V les départements belges prirent part à la répartition entre les départements. Pour l'an VI, le contingent fut fixé en principal à 228 millions ; pour l'an VII, à 210 millions : remarquons toutefois qu'en l'an VII, les domaines nationaux non productifs n'avaient plus à supporter leur part dans le contingent, et que la loi du 6 prairial an VII augmenta le principal d'un dixième à titre de subvention de guerre. — Cfr. Stourm, *ouv. cité*, t. I, pp 206, 212 et suiv.

(2) Voir plus haut, nos 232 et 247.

(3) Loi du 3 frimaire an VII, articles 25 et suiv.

(4) Spécialement celles de la loi des 21-28 août 1791, publiée en Belgique par un arrêté du 7 pluviôse an V.

s'estimaient surtaxés dans les sous-répartitions successives, pouvaient élever une réclamation et la procédure à suivre pour redresser l'erreur commise à leur détriment.

290. *Fixation du contingent individuel.* Chaque propriétaire foncier devait être taxé à raison de son revenu net moyen. L'Assemblée constituante avait cru pouvoir confier la mission d'asseoir la contribution foncière sur les diverses propriétés individuelles, aux autorités locales assistées de contribuables désignés par elles. Adaptant ce système à l'organisation administrative nouvelle, un arrêté du Directoire du 29 frimaire an IV décida qu'aussitôt le contingent communal fixé, la municipalité, dans les cantons composés de plusieurs communes, nommerait, dans chaque commune, cinq habitants ou propriétaires pour procéder, en qualité de commissaires répartiteurs, avec l'agent municipal et son adjoint, à la répartition entre les contribuables et à la confection de la matrice du rôle ; dans les communes de plus de cinq mille habitants, la municipalité nommait également cinq commissaires pour procéder aux mêmes opérations conjointement avec un ou deux (1) officiers municipaux délégués par elle.

291. Ces commissaires dressaient d'abord par sections territoriales, le relevé de toutes les propriétés situées dans la commune. Ils n'étaient pas chargés de confectionner un cadastre proprement dit, car il n'était question, dans le relevé qu'ils avaient à faire, ni de plans ni d'arpentage, mais simplement d'une indication approximative de la situation et de la contenance.

Cette opération faite, ils devaient évaluer le revenu de chacune de ces propriétés, " en leur âme et conscience " (2).

(1) Deux, depuis la loi du 18 prairial an V.

(2) Voir l'instruction de l'Assemblée nationale sur la contribution foncière annexée à la loi des 23 novembre-1er décembre 1790. Cette dernière loi a été rendue obligatoire en Belgique par un arrêté du Directoire du 18 prairial an IV et envoyée aux départements réunis avec une instruction en date du 15 fructidor an IV : Cfr. la Coll. Hayez, t. VI, pp. 170 et suiv., 203 et suiv. — Voir aussi, *ibidem*, t. IX, pp. 138, 175 et suiv., 187, etc.

292. Les commissaires confectionnaient ensuite la *matrice du rôle*, c'est-à-dire le tableau de tous les propriétaires de la commune. Cette matrice était divisée en deux parties, l'une pour les propriétés bâties et l'autre pour les propriétés non bâties. Sous le nom de chaque propriétaire, les commissaires groupaient ses diverses propriétés avec indication de leur revenu propre ; le revenu global de chaque propriétaire y était également totalisé.

Une addition finale faisait connaître le montant total des revenus imposables de la commune. En comparant ce montant à celui du contingent de la commune dans la contribution, il était aisé de déterminer la cote p. c. à prélever sur le revenu des diverses propriétés pour obtenir la somme imposée.

293. C'étaient les administrations municipales qui étaient chargées de la confection et de l'expédition du *rôle proprement dit*, c'est-à-dire de la liste des contribuables avec indication de leur cote individuelle. Cette cote s'obtenait en taxant le revenu de chaque propriétaire sur le pied du p. c. déterminé par l'opération précédente.

294. La matrice du rôle était en principe permanente, sauf pour les commissaires répartiteurs à y mentionner annuellement les mutations survenues dans les propriétés situées dans la commune (1).

295. L'Assemblée constituante n'avait pas été heureusement inspirée en confiant la confection des matrices des rôles, aux contribuables eux-mêmes, dans la personne des autorités locales et des commissaires désignés par elles. Le travail se fit, en effet, avec beaucoup de négligence et avec d'énormes retards. En écartant l'intervention d'agents du pouvoir exécutif en matière de contributions directes, on avait cru garantir un droit de l'homme. Tous les citoyens, disait en substance l'art. 14 de la Déclaration des droits de 1789, ont le droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre

(1) Loi du 3 frimaire an VII, art. 37.

compte. Et la constitution de l'an III répétait le même principe sous une autre forme. " Les administrations départementales et municipales, disait son article 190, sont essentiellement chargées de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics sur leur territoire. „ En fait, le système aboutit à la désorganisation complète des finances de l'État. Les rentrées ne se faisaient pas. " Le retard dans le recouvrement du revenu, dit un historien contemporain (1), ne provenait alors, ni de l'excès des contributions, ni de la mauvaise volonté des contribuables, mais de la *non-existence des rôles.* „ En floréal an V, il restait dans l'ancienne France plus de 36,000 rôles à faire sur les exercices des années II, III et IV (2).

296. Le gouvernement directorial essaya de parer au mal. Chargé, en vertu de l'article 307 de la constitution, de diriger et de surveiller la perception et le versement des contributions et de donner à cet effet les ordres nécessaires, le Directoire demanda et obtint des Conseils la création d'une *agence des contributions directes*, placée sous l'autorité du ministre des finances, et chargée d'activer et de surveiller le travail des municipalités, voire même d'en effectuer la partie purement matérielle (3). Cette agence se composait, dans chaque département, des commissaires du Directoire exécutif près les administrations centrale et municipales, d'un inspecteur et de préposés aux recettes. L'inspecteur était chargé d'inspecter tant les préposés aux recettes que les commissaires près les administrations municipales, de transmettre aux uns et aux autres les instructions du commissaire près l'administration centrale. Il devait à cette fin faire des tournées trimestrielles au moins. Le commissaire près l'administration centrale était chargé d'expédier les

(1) GANILH, *Essai politique sur le revenu public*, 1806, cité par STOURM, *ouvr. cité*, t. I, p. 171.

(2) *Ibidem*, p. 173. Voir aussi MINORET, *ouv. cité*, *passim*, spécialement, pp. 573 et suiv.

(3) Loi du 22 brumaire an VI. Sur la création de cette agence, voir les détails donnés par MINORET, *ouv. cité*, p. 523.

rôles, d'après les matrices faites par les répartiteurs, après avoir fait approuver et arrêter ces rôles par l'administration départementale. Les commissaires près les administrations centrale et municipales ainsi que l'inspecteur et les préposés aux recettes, en un mot tous les fonctionnaires de l'agence, étaient de plus chargés de rassembler tous les renseignements et matériaux propres à perfectionner l'assiette et la répartition des contributions directes.

" Dans toutes les branches de l'administration, disait l'instruction annexée à la loi, il faut distinguer deux parties, la *décision*, et le *travail d'expédition*, qui la précède ou la suit... La matrice du rôle est la base de toute répartition individuelle. Cette importante opération est faite par les répartiteurs choisis par les contribuables eux-mêmes ; mais la rédaction matérielle de cette matrice, les calculs, états et tableaux qu'elle exige seront rédigés par le commissaire près l'administration municipale. " De même que la rédaction matérielle de la matrice du rôle avait été enlevée aux répartiteurs locaux, de même la confection matérielle des rôles fut enlevée aux municipalités pour rentrer dans la mission du commissaire central, sauf à celui-ci, à faire arrêter les rôles par l'administration centrale.

La création de cette agence entraîna de grosses dépenses pour le trésor et n'eut pas de résultats sérieux : elle se heurta à l'incurie, au mauvais vouloir ou à l'incapacité des municipalités et des commissaires du Directoire près ces municipalités. Il fallut attendre les mesures radicales du gouvernement consulaire pour rétablir l'ordre et la régularité dans l'assiette des contributions directes (1).

297. *Des demandes en décharge ou réduction,* etc. L'ignorance ou la passion des répartiteurs pouvait exposer les contribuables à des taxations excessives. Pour y remédier les premières lois annuelles sur la levée de l'impôt foncier fixèrent une quotité du produit net au delà de laquelle aucune propriété ne pouvait être taxée. Abandonnée plus tard, cette règle fut rétablie par la loi du 3 frimaire an VII :

(1) Stourm, *ouv. cité,* t. I, p. 176.

“ Pour rassurer les contribuables contre les abus de la répartition, disait l'article 7 de cette loi, il sera déterminé chaque année, par le Corps législatif, une proportion générale de la contribution foncière avec les revenus territoriaux au-delà de laquelle la cote de chaque individu ne pourra être élevée „. La loi du 11 messidor an VII fixa cette proportion pour les années 5 et 6, au quart du revenu imposable, et pour l'an 7, au cinquième de ce revenu. Les contribuables qui justifiaient avoir été cotisés en principal à une somme plus forte que cette proportion avaient droit à une réduction. La loi du 2 messidor an VII sur les réclamations en matière de contribution foncière (1) réglait les formalités à suivre.

Cette même loi permettait en outre au contribuable qui, lors de la confection ou du renouvellement d'une matrice, s'estimait surtaxé comparativement aux autres contribuables de demander le rappel à l'égalité proportionnelle (art. 96 et 233).

Il appartenait aux administrations municipales de statuer sur les réclamations, sauf recours à l'administration centrale.

C'étaient les mêmes autorités qui statuaient sur les demandes en décharge formulées par les contribuables taxés deux fois pour les mêmes biens, etc. (2).

C'étaient elles encore qui accordaient les remises ou modérations consenties par des lois spéciales (3) au profit des contribuables qui avaient été privés en tout ou en partie de leurs revenus fonciers, par suite de la guerre ou d'événements calamiteux comme grêle, inondations, etc.

298. Perception et recouvrement. Sous l'ancien régime, en France, les contribuables eux-mêmes étaient désignés par voie de roulement, sous le nom de collecteurs, pour recouvrer les rôles. Source de malheurs et de vexations de toute sorte,

(1) Elle remplaçait celle des 21-28 août 1791 que nous avons signalée plus haut, n° 289.

(2) Arrêté du Directoire du 29 frimaire an IV, art. 10-11 ; et loi du 2 messidor an VII, art. 5-11.

(3) Loi du 26 pluviôse an V, par ex.-Cfr. aussi la loi du 7 brumaire an VII, art. 4, celle du 11 frimaire an VII (n° 2219 dans le *Bulletin des lois*), art. 16, et plus haut, n° 249.

la collecte forcée ne pouvait être maintenue dans le régime nouveau. D'après la loi organique du 23 novembre 1790, la perception de l'impôt foncier, dans chaque commune, devait être confiée par voie d'adjudication au soumissionnaire qui offrirait de l'opérer au plus bas prix. Les frais de la perception étaient répartis entre tous les contribuables en sus de leur cotisation. Sous le Directoire, l'adjudication put se faire par canton (1). Si aucun soumissionnaire ne se présentait, l'administration municipale nommait un percepteur (2). Les fonds recouvrés étaient centralisés dans la caisse du receveur du département.

Après la création de l'agence des contributions directes, les fonds recouvrés durent être versés, toutes les décades, entre les mains des préposés aux recettes (3) qui les transmettaient, à leur tour, au receveur du département.

299. Pour activer les recouvrements des contributions en retard, la loi du 23 novembre 1790 n'avait admis que des moyens ou trop peu efficaces, comme le paiement d'intérêts de retard par les contribuables en défaut, ou trop rigoureux comme la saisie immédiate des fruits et loyers. C'était sans doute une amélioration que d'avoir supprimé les *contraintes* de l'ancien régime, c'est-à-dire l'ensemble des poursuites antérieures à la saisie, parmi lesquelles le logement des garnisaires (4), mais le législateur avait eu tort de placer les contribuables sans avertissement préalable sous le coup de la saisie (5). A l'époque de la guerre civile, les poursuites devinrent un instrument de tyrannie.

Dans les derniers temps de la Convention et sous le Directoire (6), le recouvrement subit de tels retards qu'on crut

(1) Loi du 30 prairial an V.

(2) Voir à cet égard un arrêté de l'administration de la Dyle dans la Coll. Hayez, t. XI, p. 104.

(3) Loi du 3 frimaire an VII, art. 145. Les préposés aux recettes étaient nommés par les receveurs de département.

(4) Stourm, *ouv. cité*, t. I, pp. 106, 158 et suiv., 181 et suiv.

(5) C'étaient des agents spéciaux, les *porteurs de contraintes*, qui étaient chargés de procéder aux saisies au lieu et place des huissiers. Loi des 26 septembre- 2 octobre 1791. Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 161.

(6) Voir Minoret, *ouv. cité*, pp. 577 et suiv.

devoir en revenir aux rigueurs de l'ancien régime. Les lois du 24 fructidor an III et du 13 frimaire an IV rétablirent les contraintes solidaires, en vertu desquelles les plus forts contribuables d'une commune pouvaient être tenus d'avancer son contingent total, et la loi du 17 brumaire an V rétablit les garnisons individuelles (art. 3). Logés chez le contribuable en retard, nourris à ses frais et payés en outre à raison d'un franc par jour, les garnisaires étaient nommés par les administrations municipales sur la demande des percepteurs.

La loi du 3 frimaire an VII se borna, en matière de poursuites, à prescrire la continuation de l'exécution des lois en vigueur (art. 153).

300. Paiement de l'impôt foncier. La loi des 23 novembre-1er décembre 1790 avait tranché, dit M. Stourm (1), dans le même sens que l'assemblée des notables de 1787, la longue controverse soulevée au XVIIIe siècle, au sujet du paiement de l'impôt en nature ou en argent, en donnant la préférence au mode de paiement en argent. Mais dans les derniers temps de la Convention, le paiement de la contribution en grains effectifs, de bonne qualité, etc., fut prescrit par la loi du 2 thermidor an III qui décrétait la levée de l'impôt foncier pour l'an III. La perception en nature fut encore prescrite pour l'an IV par les lois du 8 et du 27 messidor an IV. Mais l'expérience fut si malheureuse (les céréales prélevées par le fisc avaient été dilapidées, avariées, perdues) que la loi du 18 prairial an V rétablit le paiement en numéraire. Cette réforme fut définitivement consacrée par la loi du 3 frimaire an VII (art. 1).

Les contributions françaises n'ayant été établies dans les départements réunis qu'à partir de l'an V, le système du paiement en nature n'y fonctionna pas.

II. — La contribution personnelle, mobilière et somptuaire (2)

301. La constitution de l'an III imposait, avons-nous dit, au législateur de lever chaque année une contribution per-

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 186.
(2) Voir surtout Minoret, *La contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution*. Paris, 1900.

sonnelle (art. 303) (1). Au moment où les contributions françaises furent introduites chez nous, cet impôt était régi, par la loi du 14 thermidor an V, sur des bases notablement différentes de celles qui lui avaient été données au début de la Révolution. Avant la loi du 14 thermidor an V, la contribution personnelle et mobilière avait été successivement régie par la loi des 13 janvier- 18 février 1791 et par la loi du 3 thermidor an III. La loi du 14 thermidor an V n'eût elle-même qu'une durée éphémère et fut bientôt remplacée par celles du 3 nivôse an VII.

A. *Les premières formules de la contribution personnelle et mobilière*

302. Système de la loi des 13 janvier- 18 février 1791. D'après cette loi, la contribution personnelle et mobilière se composait de la réunion d'une taxe principale sur les revenus mobiliers et de quelques taxes secondaires : une taxe personnelle, une taxe d'habitation et une taxe somptuaire.

La taxe *personnelle* revêtait le caractère d'une capitation : elle était de la valeur de trois journées de travail.

La taxe d'*habitation* frappait l'ensemble des facultés du contribuable : elle devait être du 300me du revenu présumé d'après les loyers des habitations.

La taxe *somptuaire* frappait les contribuables à raison de leurs domestiques mâles et femelles, de leurs chevaux et voitures.

La taxe principale, dite *mobilière*, devait atteindre les seuls revenus mobiliers proprement dits, tels que les salaires publics et privés, les revenus d'industrie et de fonds mobiliers. Elle était de 5 % de l'ensemble de ces revenus, et pouvait être portée à 5,50 % si les nécessités de la répartition l'exigeaient.

Pour couper court aux difficultés, à l'arbitraire et aux plaintes auxquelles avait donné lieu, sous l'ancien régime, l'assiette des tailles personnelles, vingtièmes et capitations (impôts frappant principalement les revenus mobiliers et que la contribution dont nous parlons était destinée à rem-

(1) Voir plus haut, n° 280.

placer), le législateur avait soustrait l'évaluation du revenu du contribuable à tout arbitraire de la part des répartiteurs : il présumait qu'à un loyer d'habitation déterminé devait correspondre un revenu d'autant, et les répartiteurs n'avaient d'autre fonction à remplir que d'appliquer à ce revenu présumé la taxe de 5 ou 5,50 %. Ils avaient d'ailleurs à déduire préalablement du montant du revenu global du contribuable, fixé sur la base du loyer d'habitation, le montant de ses revenus fonciers, atteints déjà par l'impôt foncier et qu'il n'eût pas été équitable de frapper une seconde fois.

Certaines réductions étaient accordées au chef de famille ayant à sa charge plus de trois enfants ; des surtaxes étaient imposées aux célibataires.

L'application de la loi, assez compliquée et confuse dans ses détails, souleva beaucoup de difficultés. D'autre part, les proportions établies par le législateur entre les loyers et les revenus présumés étaient en désaccord complet avec la réalité des choses : de là une foule d'injustices criantes et un concert général de récriminations et de plaintes. La Convention commença par réduire de moitié, pour 1793, les tarifs de la cote mobilière et de la cote d'habitation (1). Puis, un an après, elle supprima l'impôt lui-même sauf en ce qui concerne les centimes additionnels dont elle ne voulut pas priver les communes pour 1794 (2). Cependant, en l'an III (1794-1795), sous l'influence des nécessités budgétaires, la contribution personnelle fut rétablie ; le législateur lui donna d'ailleurs une organisation radicalement différente de la précédente.

303. Système de la loi du 7 thermidor an III. Organisée par la loi du 7 thermidor an III, la contribution nouvelle se composait d'une *taxe personnelle* fixe de cinq livres, qui frappait tout le monde, sauf les petites gens, et de *taxes somptuaires* sur les cheminées, les poêles, les domestiques mâles et les chevaux. Les célibataires payaient une surtaxe

(1) Décret du 9 frimaire an II, 29 novembre 1793. Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 253.

(2) Loi du 23 nivôse an III relative aux contributions de 1794 (janvier à octobre).

d'un quart. « Les contributions proposées, disait le rapport (1), doivent paraître tout à la fois morales et politiques : elles n'atteignent que la richesse, en soulageant l'indigence, en réduisant les jouissances nécessaires à de justes proportions. » Comme il arrive souvent avec les impôts somptuaires, la loi du 7 thermidor an III produisit beaucoup moins que la Convention ne l'avait espéré. Au lieu de soixante millions et au delà sur lesquels comptait son rapporteur, le produit, d'après les rôles de l'an III et de l'an IV (2), s'éleva à peine de dix-huit à vingt millions.

Il fallut une fois de plus remanier le système : ce fut l'objet de la loi du 14 thermidor an V, la première qui fut appliquée dans notre pays.

B. *Système de la loi du 14 thermidor an V*

304. Idée générale. La contribution *personnelle, mobilière* et *somptuaire* créée par cette loi se composait de la réunion de trois taxes, dont la première et la dernière frappaient l'ensemble des facultés du contribuable, tandis que la seconde atteignait simplement ses revenus mobiliers. Ces taxes étaient : 1° la cote *personnelle*, qui variait, suivant l'ensemble des revenus du contribuable, de trente sous à cent et vingt livres (art. 17) ; 2° la cote *mobilière*, destinée à n'atteindre que les seuls revenus mobiliers (art. 18) ; 3° la cote *somptuaire* qui frappait le luxe, c'est-à-dire les domestiques, les chevaux et les voitures.

305. Assiette. L'impôt était un impôt de répartition. La somme à percevoir (60 millions pour l'an V) (3) était répartie par le Corps législatif entre les départements, et sous-répartie par les administrations centrales entre les cantons : les administrations municipales, dans les cantons composés de

(1) Cité par Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 256. Voir aussi Minoret, *ouv. cité*, pp. 423 et suiv.

(2) Ce fut la loi du 22 thermidor an IV qui en ordonna la levée pour l'an IV (1795-1796).

(3) Loi du 9 germinal an V. Pour l'an VI, ce ne fut que 50 millions : loi du 9 vendémiaire an VI.

plusieurs communes, procédaient à une dernière sous-répartition entre les communes de leur ressort. Les autorités compétentes procédaient à ces diverses répartitions d'après la connaissance qu'elles avaient des richesses mobilières de chaque circonscription. Le législateur ne leur imposait à cet égard aucune règle fixe (1).

Quant au contingent communal, il était réparti entre les redevables par des collèges de contribuables, appelés *jurys d'équité*, composés, suivant la population du canton, de cinq ou de sept membres, et nommés par l'administration municipale. Ces jurys devaient comprendre tout à la fois des contribuables aisés et des contribuables dans le cas d'être imposés à un taux moyen ou inférieur. Les jurys d'équité, dans l'évaluation des revenus soit globaux soit simplement mobiliers, n'étaient soumis à aucune règle fixe. Ils statuaient *ex aequo et bono*.

Un membre de l'administration municipale, délégué par elle, assistait aux travaux du jury. Le principal élément d'appréciation des jurys était *les déclarations* que la loi imposait aux contribuables, relativement à leurs loyers, salaires, fermages, domestiques, etc. L'agent municipal était chargé de compléter ces déclarations d'après ses connaissances personnelles. Le jury tablait, en outre, sur les renseignements que lui fournissaient les deux citoyens de chaque commune qui devaient obligatoirement l'assister dans ses opérations.

306. Assujettissement a la taxe. Exemptions. Réclamations. Tous les chefs de maison ou individus jouissant de leurs biens, étaient assujettis à la taxe, sauf ceux reconnus comme indigents par le jury d'équité (art. 12 et 17). Les contribuables qui se croyaient lésés par la taxe du jury d'équité pouvaient réclamer auprès de l'administration municipale : la décision de celle-ci était soumise à l'administration centrale " pour être par elle approuvée ou réformée " (art. 27) (2).

(1) Minohet, *ouv. cité*, pp. 535 seq.

(2) Voir, en outre, la loi du 7 vendémiaire an VII, signalée plus loin n° 308.

307. Perception et recouvrement. Arrêtés par l'administration municipale, les rôles étaient mis en recouvrement par le percepteur de la contribution foncière chargé, aux termes du contrat d'adjudication dont nous avons parlé (1), de la recette de la contribution mobilière également.

308. L'essai des jurys d'équité ne fut pas heureux. " Les mêmes souffrances, les mêmes plaintes que l'arbitraire de l'ancien régime avait suscitées se renouvelèrent, dit M. Stourm (2). L'inquisition des fortunes, les surcharges causées par l'erreur ou les passions, les faveurs accordées aux personnes en crédit, aux parents, aux amis, aux membres du jury, soulevèrent l'opinion publique. „ Le Corps législatif fut même obligé de prendre des mesures exceptionnelles en faveur des contribuables dont la cote mobilière avait excédé en principal le vingtième de leur revenu (3). Il se décida, en outre, à reviser une fois de plus l'organisation de cette contribution : cette réorganisation fut l'objet des deux lois du 3 nivôse an VII.

C. *Le système des lois du 3 nivôse an VII*

309. Idée générale. La contribution " personnelle, mobilière et somptuaire „ organisée par ces lois se composait de la réunion de quatre taxes différentes : 1° une contribution personnelle, fixe, de la valeur de trois journées de travail : c'était aux administrations centrales qu'il appartenait de fixer, par canton, la valeur de la journée de travail, entre 50 centimes et 1 fr. 50 centimes ; 2° une contribution mobilière, qui n'avait de mobilière que le nom, car elle grevait l'ensemble des revenus du contribuable, sauf toutefois ceux atteints par la taxe n° 4 ; 3° une taxe somptuaire ; 4° une retenue sur les salaires et traitements publics.

Ces deux derniers impôts avaient le caractère d'impôt de quotité ; les deux premiers, celui d'impôt de répartition.

(1) Voir plus haut, n° 298.

(2) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 257. Voir aussi Minoret, *ouv. cité*, p. 585.

(3) Voir à cet égard la loi du 7 vendémiaire an VII.

Des trente millions que la contribution devait rapporter, suivant la loi de finances de l'an VII, en date du 26 fructidor an VI, les lois du 3 nivôse an III en réclamaient 25 millions et demi à la contribution personnelle et mobilière, 3,000,000 à la retenue sur les salaires et 1,500,000 à la taxe somptuaire.

310. La retenue sur les salaires et la taxe somptuaire. La retenue sur les salaires et les traitements publics et la taxe somptuaire n'exigent guère d'explications. La retenue sur les salaires devait originairement être d'un vingtième ou de 5 %. Mais la loi du 27 floréal an VII donna à la retenue un caractère progressif : sur les traitements supérieurs à 3000 fr. la retenue devait être d'un dixième. Enfin, la loi du 1er thermidor an VII (19 juillet 1799) substitua à la retenue la réduction même des traitements, réduction qui s'échelonnait suivant l'importance des traitements de 5 à 25 % (1).

La taxe somptuaire frappait les domestiques, hommes et femmes, les chevaux de luxe et les voitures de luxe. Le taux en était modéré. C'est ainsi que la taxe pour les domestiques hommes était : pour le premier, de six francs; pour le second, de 25 francs, etc.; la taxe pour les domestiques femmes était : pour la première, de 1 fr. 50, pour la seconde et les suivantes, de 3 francs. Les contribuables devaient annuellement déclarer le nombre de leurs domestiques, de leurs chevaux, etc.

311. Contribution personnelle et mobilière. *Assiette : fixation du contingent communal.* La répartition et la sous-répartition de la somme de 25,500,000 fr., réclamée à la contribution personnelle et mobilière, se faisaient entre les diverses circonscriptions du territoire, par les autorités que nous avons déjà plusieurs fois indiquées (2).

Les contingents respectifs des deux contributions étaient fixés comme suit : " Le contingent de chaque canton dans la contribution personnelle sera, disait l'art. 7, la somme que produira le prix de trois journées de travail dans le dit

(1) Stourm, *ouv. cité,* t. I, p. 262 et t. II, p. 364.
(2) Voir plus haut, nos 287, 288, 305, etc.

canton, multiplié par le sixième de la population du même canton. „ Le législateur supposait qu'un habitant sur six pouvait équitablement être taxé à la contribution personnelle. En additionnant les contingents des divers cantons du département dans la contribution personnelle, on obtenait la somme totale de la contribution personnelle du département. En défalquant cette somme de celle mise à charge du département pour les deux contributions réunies, on obtenait la somme à répartir en contribution mobilière.

Cette dernière devait être répartie entre les cantons, un tiers à raison de la population et les deux autres tiers à raison de la somme des patentes de chaque canton. La répartition du contingent cantonal entre les communes du canton, quand il y en avait plusieurs, se faisait sur les mêmes bases.

312. *Fixation du contingent individuel.* Elle était faite par les personnes chargées de la répartition de l'impôt foncier (1). La contribution personnelle se composant d'une taxe fixe, son assiette ne pouvait donner lieu à aucune difficulté.

Pour la contribution mobilière, le législateur avait tenu à éviter tout arbitraire. " La contribution personnelle étant répartie, disait l'art. 21, ce qui pourra rester sur le contingent de la commune sera réparti en contribution mobilière au marc le franc de la valeur d'habitation personnelle de chaque habitant déjà porté à la contribution personnelle. „ Aucune déduction ne pouvait être faite comme jadis (2), à raison des revenus qui auraient déjà été taxés aux rôles de la contribution foncière. Théoriquement injustifiable, le double emploi fut admis par le législateur en considération de la somme relativement minime qu'il demandait à la contribution mobilière Elle ne s'élevait qu'à 5,500,000 francs pour les nonante-huit départements, ce qui représentait 50 centimes par famille environ (3).

(1) Voir plus haut, nos 290 et 296.
(2) Voir plus haut, no 302.
(3) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 260.

313. *Assujettissement à l'impôt. Exemptions. Réclamations.* En principe, tout habitant de tout sexe, domicilié dans la commune, jouissant de ses droits et qui n'était pas réputé indigent, était assujetti à la contribution personnelle et mobilière (art. 20). Toutefois, les fonctionnaires publics qui n'avaient d'autres revenus que leurs traitements étaient exempts de la cote mobilière. Ceux qui avaient d'autres revenus jouissaient d'une réduction d'un quart. Les célibataires payaient une surtaxe : " les loyers d'habitation des célibataires seront surhaussés de moitié de leur valeur ", disait l'art. 23 de la loi.

Les réclamations en décharge ou réduction étaient adressées à l'administration municipale, qui statuait sous l'approbation de l'administration centrale.

314. *L'expédition des rôles, la perception et le recouvrement* se faisaient conformément aux règles en vigueur depuis la création de l'agence des contributions directes (1).

III. — LES PATENTES

315. La contribution des patentes fut appliquée pour la première fois dans les départements réunis, en l'an V (2), sous la forme que lui donnait la loi du 6 fructidor an IV complétée par celles du 9 frimaire an V. Modifiée pour l'an VI par la loi du 7 brumaire an VI, la contribution des patentes trouva sa formule définitive dans la loi du 1er brumaire an VII, qui abrogea les lois précédemment rendues.

316. ORIGINES. *Système de la loi des 2-17 mars 1791.* Le système introduit par la loi du 6 fructidor an IV et définitivement consacré par la loi du 1er brumaire an VII était très différent de celui qui avait été admis à l'origine par l'Assemblée constituante. Le programme fiscal de cette Assemblée (3)

(1) Loi du 22 brumaire an VI. Voir plus haut, n° 296.

(2) Cfr. un arrêté de l'administration centrale de la Dyle dans la Coll. HAYEZ, t. VI, p. 216.

(3) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 298.

ne comprenait pas, d'abord, l'impôt des patentes : les revenus qu'il frappe étant déjà taxés à la contribution mobilière. Mais les nécessités financières en décidèrent autrement. Une circonstance, du reste, dit M. Stourm (1), celle de la suppression des maîtrises et jurandes, favorisa singulièrement l'avènement de l'impôt des patentes. Ce fut un prétexte que l'on s'empressa de saisir. Le Comité l'expliquait lui-même : " Votre Comité a cru, disait-il, qu'il fallait lier l'existence de cet impôt à un grand bienfait pour l'industrie et le commerce, à la suppression des jurandes et maîtrises. „

Le droit de patente établi par la loi des 2-17 mars 1791 portant suppression des maîtrises et jurandes, etc., était organisé d'une façon très rudimentaire. Cette loi se bornait à stipuler que tous ceux qui voulaient " faire le négoce ou exercer une profession, art et métier quelconque „, paieraient une taxe assise purement et simplement sur la valeur locative de leurs habitations, boutiques, magasins et ateliers : la taxe était de 10 % pour les loyers ou valeurs locatives de 400 livres, de 12 1/2 % pour les loyers de 400 à 800 livres, de 15 % pour les loyers au-dessus de 800 livres (art. 12). Certaines professions, telles celles de marchands de vin, aubergistes, etc., étaient taxées à un taux plus élevé (art. 13). D'autres, au contraire, comme les boulangers, bénéficiaient d'un droit réduit de moitié. Quelques professions, enfin, étaient exemptes : les cultivateurs, les fonctionnaires publics, etc.

La base unique du loyer pour évaluer l'importance des profits du commerce et négoce était évidemment défectueuse, mais, disait le rapport, " c'était la seule mesure approximative de l'importance du commerce que les principes de votre constitution vous permettent d'adopter : car l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition domestique doit faire rejeter tout autre moyen „. Même sous cette forme, l'impôt parut encore onéreux, et la Convention, dans ses débuts, en prononça l'abolition (2).

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 277.

(2) Décret des 21-22 mars 1793, décrétant l'abolition à partir du 1er janvier 1793.

317. *Système de la loi du 4 thermidor an III.* En 1795, la Convention rétablit les patentes par la loi du 4 thermidor an III, moins dans un but fiscal, semble-t-il, que dans un but de police : " afin, disait le rapport, de mettre le gouvernement en état de connaître les vrais négociants, leur genre de commerce, les ressources qu'on peut en attendre ". La loi du 4 thermidor donnait, d'ailleurs, à l'impôt des patentes, une organisation très différente de celle établie par la Constituante. Au droit proportionnel sur les valeurs locatives, cette loi substituait un *droit fixe*, dont le taux variait suivant qu'il s'agissait de *patentes générales* ou de *patentes particulières*.

Les patentes *générales* étaient accordées à ceux qui voulaient faire toute espèce de négoce ou de commerce : elles étaient uniformément réglées au taux de 4000 livres en assignats, somme qui représentait, au mois de juillet 1795, 120 livres au plus en numéraire métallique. Le droit fixe, pour les patentes *particulières*, c'est-à-dire pour celles afférentes à chaque catégorie de commerce ou de négoce, variait d'après la nature du négoce et l'importance de la localité où il s'exerçait. Les marchands en gros, par exemple, payaient 1500, 750, 375 livres suivant qu'ils exerçaient leur profession dans une ville de 50,000 âmes, de 20,000 à 50,000, ou dans une commune moindre; les marchands de détail payaient 400 livres, 200 livres, 100 livres ou 25 livres, suivant les localités.

La dépréciation de plus en plus grande des assignats rendit cette loi illusoire. En juillet 1796, 4000 livres en assignats ne représentaient plus qu'une valeur métallique de 20 livres. Si l'on voulait d'ailleurs équitablement arbitrer les profits du commerce, il convenait de multiplier les distinctions, et au lieu de s'en tenir exclusivement comme on l'avait fait jusqu'alors soit au droit fixe, soit au droit proprortionnel, de les combiner. C'est ce que firent la loi du 6 fructidor an IV (1) et les lois qui la perfectionnèrent successivement jusqu'à celle du 1er brumaire an VII qui les coordonna.

(1) Sur l'application de cette loi, voir des instructions du ministre des finances dans la Coll. Hayez, t. X, p. 115, et t. XII, p. 229.

318. Système des lois du 6 fructidor an IV et du 7 brumaire an VI. — Loi organique du 1er brumaire an VII. *Assujettissement à l'impôt. Exemptions.* La loi du 1er brumaire an VII, qui revisait et coordonnait les lois du 6 fructidor an IV, du 7 brumaire an VI, etc., assujettissait en principe à l'impôt des patentes tous ceux qui exerçaient le commerce, l'industrie, les métiers ou professions désignés dans le tarif. Tout autre commerce, industrie ou profession, non désigné dans le tarif, devait être taxé, sur le pied de ce tarif, " d'après l'analogie des opérations ou des objets du commerce " (art. 35). Certaines catégories de personnes étaient cependant exemptes de la patente, entre autres les fonctionnaires publics et employés salariés par la nation, les laboureurs, les ouvriers travaillant pour autrui dans les maisons, ateliers et boutiques de ceux qui les employaient, les artistes, les pêcheurs, etc. (art. 29).

319. *Montant de l'impôt.* En règle générale, la taxe se composait d'un droit fixe et d'un droit proportionnel.

Le *droit fixe* était établi, tantôt sans égard à la population, tantôt eu égard à la population. Dans les deux cas, il était gradué suivant le caractère plus ou moins lucratif de la profession. C'est ainsi que les banquiers, par exemple, payaient, sans égard à la population, un droit fixe de 500 frs, les courtiers de navire un droit de 200 frs, les colporteurs un droit de 30 frs, etc. Quant aux professions taxables tout à la fois suivant leur nature et suivant l'importance de la commune où elles s'exerçaient, elles étaient réparties en sept classes, subdivisées chacune en sept catégories : dans la première catégorie, étaient comprises les villes de 100,000 âmes et au-dessus ; dans la seconde, les villes de 50,000 à 100,000 âmes, etc. ; dans la septième, les communes de 5000 âmes et au-dessous. La généralité des marchands en gros, par exemple, étaient compris dans la première classe et payaient suivant la population un droit fixe de 300 frs, 240, 180, 120, 80, 50 ou 40 frs. Les professions comprises dans la septième classe : tailleurs, vitriers, cordonniers, couturières, etc., etc., payaient, suivant la population, un droit fixe de 20 frs, 16 frs, 12 frs, 8 frs, 5 frs, 4 frs, 3 frs.

Au droit fixe dont nous venons de parler, venait s'ajouter, comme nous l'avons dit, pour la généralité des patentables, le *droit proportionnel*. Ce droit était uniformément fixé au dixième de la valeur locative de leurs habitations, ateliers et boutiques. Les petits redevables étaient cependant exempts du droit proportionnel. La loi du 1er brumaire an VII régla définitivement l'exemption comme suit : les patentés compris dans la sixième et dans la septième classe n'avaient pas de droit proportionnel à payer ; quant aux patentables dont la profession était hors de classe, parce qu'ils étaient taxés sans égard à la population de la commune, ils étaient grevés du droit proportionnel lorsque leur taxe fixe se montait à 40 frs et au-dessus (1).

320. *Assiette de l'impôt. Réclamations.* Chaque année, les agents de chaque commune ou les officiers municipaux étaient tenus de dresser un tableau de tous ceux qui y exerçaient les commerces, industries, métiers ou professions soumis à la patente. Le loyer ou la valeur locative de chacun devait être indiqué au tableau. En cas de contestation, il était procédé à une expertise (art. 5). A la requête du commissaire du Directoire exécutif près l'administration municipale, celle-ci appliquait à chacun des redevables le tarif légal. Les tableaux généraux de chaque canton étaient définitivement arrêtés par l'administration centrale.

Ceux qui se croyaient fondés à réclamer soit contre l'insertion de leurs noms au tableau des redevables du droit de patente, soit contre le montant de leur taxe, pouvaient faire leur réclamation, d'abord à l'administration municipale, ensuite à l'administration centrale (art. 23). Il y était statué dans les formes organisées par la loi sur la création de l'agence des contributions directes (2).

321. *Paiement. Recouvrement. Poursuites.* Les droits étaient recouvrés par la régie de l'enregistrement. Sur le vu de la quittance des receveurs, les administrations municipales expédiaient les patentes.

(1) Voir à cet égard l'article 6 de la loi du 1er brumaire an VII.
(2) Loi du 22 brumaire an VI. Voir plus haut, n° 296.

Les redevables en retard étaient contraints : dix jours après l'avertissement du receveur, on saisissait et vendait leurs marchandises et meubles (art. 7).

322. Le produit des patentes avait été estimé, pour l'an VII, pour toute la République, à une vingtaine de millions de francs (1).

Mais l'application de la loi donna lieu à de nombreux abus, surtout au détriment du fisc. Le ministre des finances, en février 1799, signalait au Directoire la modicité invraisemblable des évaluations de certains loyers : l'habitation de personnes importantes, telle que celle de notaires, avait été estimée à 10 frs de valeur locative, par an ; celle d'officiers de santé, 3 frs par an, etc. (2).

IV. — LA CONTRIBUTION SUR LES PORTES ET FENÊTRES

323. Les nécessités financières amenèrent dans les dernières années du Directoire la création d'un impôt direct entièrement nouveau, la *contribution sur les portes et fenêtres*, qu'organisèrent les lois du 4 frimaire et du 18 ventôse an VII. Cet impôt n'avait aucun précédent en France. On en chercha l'exemple en Angleterre.

Les tarifs, très modérés dans la loi du 4 frimaire, qui prévoyait, suivant la population des communes, une taxe de 20 à 60 centimes, furent doublés par celle du 18 ventôse an VII, puis triplés, par celle du 6 prairial an VII, à titre de subvention de guerre. Les portes et fenêtres " donnant sur les rues, cours ou jardins „ étaient les seules qui tombaient sous le coup de la taxe. Elles payaient, en règle générale, depuis la loi du 6 prairial an VII, 60 centimes dans les communes au-dessous de 5000 âmes, 1 franc 80 centimes dans les communes de 100,000 âmes et au-dessus, 75 centimes à 1 franc 50 centimes dans les communes intermédiaires. En vertu de dispositions spéciales, les portes-cochères

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 293.
(2) *Ibid.*, t. I, p. 289.

payaient une taxe plus élevée (1) ; dans les communes de plus de 10,000 âmes, les fenêtres du troisième étage et au-dessus, payaient des taxes réduites; les maisons, enfin, n'ayant qu'une porte et une fenêtre jouissaient également de certaines faveurs. Le législateur escomptait de l'impôt un produit total de quinze à seize millions (2).

324. L'impôt était assis sous la surveillance et l'inspection de l'agence des contributions directes, par les municipalités, qui devaient faire, ou faire faire, par des commissaires l'état des portes et fenêtres sujettes à l'imposition. L'administration centrale rendait le rôle exécutoire. Le percepteur de la commune le recouvrait, sous la surveillance de la même agence. Les contribuables pouvaient être contraints au paiement de la contribution par saisie et vente de leur mobilier, vingt-quatre heures après le commandement qui leur était fait par écrit par le percepteur.

325. Dans la pensée du législateur, la contribution des portes et fenêtres avait le caractère de complément à la loi sur l'impôt mobilier. Le propriétaire ou locataire principal devait sans doute acquitter personnellement, entre les mains du percepteur, les droits relatifs aux portes et fenêtres de sa propriété ; " mais une clause essentielle, dit M. Stourm, suivait cette première prescription, clause d'après laquelle tous les locataires particuliers se trouvaient tenus de rembourser au propriétaire les sommes afférentes aux locaux occupés par eux (3). „ Il ne s'agissait donc pas de constituer une charge complémentaire de l'impôt foncier.

326. Dès le début, l'établissement de cet impôt suscita, dans les Conseils, des protestations dictées par des considérations d'hygiène. On y répondit : " la contribution est „ constamment modique ; elle est de la plus facile percep-

(1) Art. 3 de la loi du 4 frimaire an VII et art. 2 de la loi du 18 ventôse an VII.

(2) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 273.

(3) *Ibid.*, t. I, p. 269.

„ tion ; elle n'entraîne à rien de dispendieux ; elle est sans „ contredit la plus proportionnée aux fortunes présumées (1). „

V. — LES EMPRUNTS FORCÉS (2)

327. Indépendamment des contributions directes dont nous venons de décrire l'organisation et le fonctionnement, les contribuables furent, sous le Directoire, à deux reprises différentes, *obligés de souscrire* à des emprunts décrétés par le Corps législatif en vue de subvenir aux dépenses de la guerre. Cette participation forcée revêtit des caractères tels qu'on peut y voir une véritable taxe directe, levée à titre extraordinaire sans doute, mais grevant néanmoins d'une manière très lourde l'ensemble des revenus des citoyens. Le premier de ces emprunts forcés fut décrété par la loi du 19 frimaire an IV (10 décembre 1795) (3), le second par celle du 10 messidor an VII (28 juin 1799) (4).

L'exemple de ces emprunts forcés avait été donné au Directoire et au Corps législatif par la Convention. En 1793, par la loi du 20 mai (5), cette assemblée avait décrété qu'il serait fait un emprunt forcé sur tous les citoyens riches. C'était une mesure à la fois fiscale et politique. " Je voudrais, avait dit Cambon, le 27 avril 1793, que la Convention ouvrît un emprunt civique d'un milliard qui serait rempli par les

(1) Discours aux Anciens, cité par STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 268.

(2) STOURM, *ouv. cité*, t. II, pp. 368 et suiv. — Voir, outre les monographies locales, LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, p. 53-54 ; LIBOIS, *Les emprunts forcés de l'an IV et de l'an VII dans le Jura*, Lons le Saunier, 1895. *(Extrait des Mémoires de la Société d'Emulation du Jura)*.

(3) Voir en outre les lois du 25 et du 27 frimaire, du 3 nivôse et du 30 nivôse an IV, du 17 germinal an IV, du 30 thermidor an IV et du 5 ventôse an V. Cfr. Coll. HAYEZ, t. IV, pp. 205, 219 ; t. V, pp. 8 et suiv., 15 et suiv., 32. — A peu près vers la même époque, une loi du 15 pluviôse an IV ordonna dans toute la République, pour le service des armées, la levée du trentième cheval.

(4) Voir, en outre, les lois du 19 thermidor et du 6 fructidor an VII, ainsi que l'arrêté du Directoire, en date du 23 fructidor de la même année.

(5) Voir en outre les décrets du 22 juin et du 3 septembre 1793.

riches et les indifférents... Tu es riche, ajoutait-il, tu as une opinion qui nous occasionne des dépenses ; je veux t'enchaîner malgré toi à la Révolution ; je veux que tu prêtes ta fortune à la République. „ D'autres y voyaient un moyen de ramener, “ par des voies douces, au niveau de l'égalité les fortunes qui en sont sorties „ (1). Et de fait, les citoyens “ riches „, tombant sous l'application de la loi, devaient souscrire à l'emprunt suivant un taux *progressif* qui allait, pour les plus riches, jusqu'à absorber *la totalité* de ceux de leurs revenus dépassant, suivant les cas, la somme de 5500 à 8000 livres.

328. L'emprunt forcé du 19 frimaire an IV. *Assujettissement à l'impôt.* Tandis que la Convention n'avait adressé son appel de fonds qu'aux classes riches, la loi du 19 frimaire an IV frappait “ les citoyens aisés de chaque département „ (art. 1). On pouvait être considéré comme citoyen aisé lorsqu'on faisait partie “ du quart le plus imposé ou le plus imposable de chaque département „ (art. 2). La somme à fournir par le prêteur variait suivant la classe dans laquelle il était rangé à raison de sa fortune présumée. La loi divisait, à cet effet, les contribuables en seize classes : la première, par exemple, était taxée à 50 livres, la seconde à 60, la cinquième à 200, la dixième à 700, la quinzième à 1200 livres ; dans la classe la plus élevée, la seizième, les prêteurs devaient “ proportionnellement à leur fortune „, être taxés depuis 1500 livres jusqu'à 6000. On ne pouvait englober dans cette seizième classe que les citoyens ayant une fortune de cinq cent mille livres et au-dessus.

329. *Assiette.* C'étaient les administrations centrales de département qui devaient désigner les citoyens obligés de fournir à l'emprunt et les distribuer dans les diverses classes. Au vœu de l'article 3 de la loi, elles devaient baser leurs décisions soit sur “ le rôle des impositions, soit sur la notoriété publique des facultés, en combinant tout à la fois les revenus des propriétés foncières et mobilières, et les produits de l'industrie „.

(1) Cités par M. Stourm, *ouv. cité*, t. II, pp. 369 et 374.

330. *Recouvrement, paiement.* Les rôles étaient mis en recouvrement par les percepteurs des contributions directes. Le paiement devait se faire “ en numéraire métallique ou en matières d'or et d'argent „ (art. 6). A défaut de métaux, les grains, appréciés au cours de 1790, pouvaient être reçus comme ceux de la contribution foncière (1) et conduits dans les magasins de la République. Les assignats pouvaient également être reçus en place de numéraire, mais pour le centième seulement de leur valeur nominale (art. 6). Dans les départements réunis, le paiement en assignats ne fut pas admis (2).

331. *Remboursement.* La loi du 19 frimaire an IV prévoyait le remboursement de l'emprunt en dix années. A cette fin, il était remis aux prêteurs un récépissé composé de dix coupons représentant chacun un dixième de la somme totale de leur quote-part. Ces coupons pouvaient servir au paiement des droits d'enregistrement dus par les prêteurs ou leurs héritiers pour cause de succession en ligne directe ou collatérale. Les prêteurs pouvaient également remettre chaque année un coupon en paiement de leurs contributions directes. En attendant, ils ne touchaient aucun intérêt pour la somme prêtée. La loi du 9 vendémiaire an VI décida que les huit derniers coupons de l'emprunt forcé ne seraient plus admis en paiement des contributions directes, ni du droit d'enregistrement, mais qu'ils seraient reçus comme dette publique en paiement des domaines nationaux.

332. *Échec de l'emprunt.* Le produit de l'emprunt avait été escompté à la somme de 600 millions, dont 150 millions de valeurs métalliques. L'emprunt forcé d'un milliard de la Convention avait cependant abouti à un grave échec, mais comme on avait cru pouvoir attribuer cet échec aux tarifs exorbitants de la loi du 20 mai 1793 et à la Terreur, un nouvel essai avait été tenté. Il ne réussit pas mieux que le précédent. En fait, c'est à peine si le Trésor recouvra un peu

(1) Voir plus haut, n° 300.

(2) Arrêté du Directoire du 26 frimaire an IV, dans la Coll. Hayez, t. V, p. 12.

plus de 12 millions en valeurs métalliques et de 293 millions en assignats réduits au cours.

333. L'emprunt forcé du 10 messidor an VII. *Assujettissement à l'emprunt.* Malgré les expériences fâcheuses de 1793 et de l'an IV, les Conseils essayèrent une dernière fois de l'emprunt forcé en messidor an VII, lorsque les victoires de la coalition parurent menacer la République et ses conquêtes. Cette fois encore, aux termes de la loi du 10 messidor, " la classe aisée des citoyens „ devait être " seule appelée à remplir cet emprunt „, d'après une cotisation progressive. La loi du 19 thermidor an VII rangea dans la classe aisée les propriétaires fonciers imposés à la contribution foncière pour une cote de 300 francs et plus, les personnes comprises au rôle de la contribution mobilière pour une somme de 100 francs et au-dessus, et tous ceux qui par leurs entreprises, fournitures ou spéculations seraient supposés avoir acquis une fortune non suffisamment atteinte par la base des contributions. Un article spécial de la loi invitait le public à transmettre au jury de taxation " tous les renseignements nécessaires pour découvrir les fortunes inconnues non atteintes par les contributions „.

La taxation était progressive, avons-nous dit. C'est ainsi que les cotes de contribution foncière s'élevant de 300 à 400 francs donnaient lieu à un versement à l'emprunt de trois dixièmes ; les cotes de 900 à 1000 francs, à un versement de neuf dixièmes ; les cotes de 2000 à 2500 francs, à un versement de seize fois le dixième ; etc., etc. Pour les cotes de 4000 francs et au-dessus, le jury devait, d'après l'article 4 n° 5° de la loi du 19 thermidor an IV, fixer " la progression de la somme à verser à l'emprunt, dans les proportions du doublement de la cote, jusqu'aux trois quarts du revenu annuel de la fortune du prêteur „. Les fortunes mobilières étaient taxées sur la base du centième du capital auquel elles étaient présumées s'élever. Ceux qui avaient à la fois une fortune foncière et des capitaux mobiliers devaient souscrire à l'emprunt du chef de l'une comme du chef des autres. En principe, aucun prêteur ne pouvait être tenu de verser à l'emprunt une somme excédant les trois quarts de son

revenu, sauf les ex-nobles et les possesseurs de fortunes non suffisamment atteintes par les contributions : ces deux classes de personnes pouvaient être frappées à concurrence " de la totalité du revenu calculé sur le vingtième du capital „ (art. 10). Il était enfin laissé " à la décision du jury et à sa conscience „ de surtaxer les célibataires et d'accorder certaines réductions aux pères de famille ayant quatre enfants ou plus.

334. *Assiette.* Les contribuables appelés à fournir à l'emprunt devaient être désignés et le montant de leur inscription fixé par un *jury de taxation.* " Le jury, disait l'article 11 de la loi du 19 thermidor an VII, sera composé de l'administration centrale et de six citoyens au moins, ou de dix au plus, pris parmi les contribuables de son arrondissement non atteints par l'emprunt, dont la probité, le patriotisme et l'attachement à la constitution de l'an III garantissent la fidélité à remplir les fonctions auxquelles ils sont appelés. „ Les intéressés avaient, contre les décisions du jury de taxation, un recours auprès d'un *jury de revision,* composé de douze contribuables non atteints par l'emprunt, également nommés par l'administration centrale, qui procédait conjointement avec eux à l'examen des réclamations. Une loi du 6 fructidor an VII accorda aux membres de ces jurys, dans la proportion du temps où ils resteraient assemblés (temps limité au maximum d'un mois), un traitement égal à celui des administrateurs de département ; ils avaient droit, en outre, à des frais de voyage. " Voilà, dit M. Stourm, l'idéal d'un système d'impôt démagogique ! les pauvres constitués en assemblée et payés pour taxer les riches ! „ (1)

335. *Recouvrement. Paiement.* Arrêtés par les administrations centrales, les rôles de l'emprunt devaient être recouvrés par les préposés aux recettes de l'agence des contributions directes. Les prêteurs devaient verser dans les dix jours de l'avertissement un sixième de la somme pour laquelle ils avaient été taxés ; un second sixième devait être

(1) Stourm, *ouv. cité,* t. II, p. 382.

versé dans le mois, et les quatre sixièmes restants, par quart, de deux en deux mois, à compter du 1er vendémiaire an VIII.

336. *Échec de l'emprunt.* Quoique limité à la somme de 100 millions, l'emprunt forcé de l'an VII aboutit à un nouvel échec. Après quatre mois de mise en application, il avait fourni à peu près 3 millions en numéraire effectif. Non seulement, dit M. Stourm (1), la mesure demeura stérile en elle-même mais elle troubla profondément les esprits, et arrêta l'essor de la fortune publique. " Qu'a produit l'emprunt forcé jusqu'à ce jour ? disait Cabanis à la commission intermédiaire des Cinq-Cents (2) : Nous serions heureux s'il avait produit quelque 6 ou 7 millions effectifs : mais il a coûté le sextuple sur les autres recettes, et peut-être autant par l'augmentation des dépenses, augmentation qui tient surtout à l'intérêt excessif de l'argent. Le resserrement de l'argent est la suite inévitable de cette crainte de passer pour riche que portent dans toutes les âmes les impositions progressives et arbitraires. „ Aussi l'une des premières mesures du Consulat provisoire fut-elle d'ordonner par la loi du 27 brumaire an VIII la suspension de la levée de l'emprunt. A la différence de l'emprunt de l'an IV, celui de l'an VII ne prévoyait pas le mode de remboursement : la loi du 10 messidor an VII s'était bornée à le gager sur les domaines nationaux non vendus. La loi du 27 brumaire an VIII prit des mesures pour assurer aux prêteurs le remboursement à bref délai des sommes qu'ils avaient déjà versées, et demanda à une surtaxe de 25 p. c. sur les contributions directes les ressources que l'emprunt devait procurer au trésor.

§ 2. *Les impôts indirects*

337. La Révolution et les impôts indirects. L'Assemblée constituante avait accepté, au sujet des impôts indirects, l'héritage des idées propagées depuis vingt ans par l'école des physiocrates. Les économistes condamnaient ces impôts

(1) *Ouv. cité,* t. II, p. 385.
(2) Le 25 brumaire an VIII.

moins à raison de leur caractère vexatoire qu'en vertu de démonstrations scientifiques tendant à prouver qu'ils anéantissent la richesse à sa source même. " En définitive, avait dit La Rochefoucauld, dans son discours du 18 août 1790, la terre source de toutes les richesses fournit aussi toutes les contributions. „ Rigoureusement, d'après cette théorie, l'impôt sur le revenu net des propriétés foncières aurait dû constituer l'impôt unique ; mais, faisait encore observer La Rochefoucauld, " l'application de l'impôt unique, possible peut-être dans un pays neuf, serait impraticable dans un pays longtemps livré à une administration arbitraire et variable„ (1). Forcée par les nécessités pratiques de recourir à d'autres perceptions qu'à l'impôt foncier, l'Assemblée constituante ne conserva que le moins possible d'impôts indirects. Elle supprima successivement les gabelles ou impôt sur le sel (2), source de tant d'injustices, d'abus et de vexations, les droits sur les boissons (3), le monopole des tabacs (4), etc., et ne conserva, en dernière analyse, que les droits d'enregistrement, de timbre et de douane.

L'hostilité aux impôts indirects continua à animer les assemblées qui succédèrent à la Constituante. Malgré la détresse financière et malgré les propositions du gouvernement pressé par les besoins d'argent, les Cinq-Cents et les Anciens se refusèrent à décréter des taxes indirectes nouvelles de quelqu'importance.

338. Aux droits d'enregistrement, de timbre et de douane vinrent toutefois s'ajouter, sous le Directoire, quelques taxes secondaires, tels un impôt sur le tabac, une taxe sur les messageries, etc.

I. — LES DROITS D'ENREGISTREMENT

339. Avant de trouver leur formule définitive dans la loi du 22 frimaire an VII, les droits d'enregistrement étaient

(1) Cité par STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 298.
(2) Loi des 21-30 mars 1790.
(3) Loi des 2-17 mars 1791.
(4) Loi des 20-27 mars 1791.

régis par la loi des 5-19 décembre 1790, dont les dispositions principales avaient été empruntées à la législation de l'ancien régime. Cette loi maintenait, en effet, sous un nom nouveau, avec une organisation plus méthodique et plus précise, mais non sans certaines graves lacunes, les droits de contrôle, d'insinuation, de centième denier qui frappaient jadis les actes et les mutations.

La loi des 5-19 décembre 1790 sur l'enregistrement fut publiée en Belgique en vertu d'un arrêté du 9 nivôse an IV et appliquée dans notre pays à partir de l'accomplissement de cette formalité (1).

340. L'ENREGISTREMENT SOUS LA LOI DES 5-19 DÉCEMBRE 1790 (2). Cette loi soumettait à la formalité de l'enregistrement les actes des notaires et les exploits des huissiers, les actes judiciaires, les actes passés sous signatures privées lorsqu'ils étaient produits en justice ou relatés dans un acte public, ainsi que les mutations de propriété par actes entre vifs ou par succession. Le tarif applicable variait suivant la nature des actes. La loi les rangeait à ce point de vue en trois classes (3).

341. *Tarif. Première classe : Actes soumis à un droit proportionnel.* La loi rangeait dans la première classe et frappait d'un droit proportionnel les " actes dont les objets ont une valeur déterminée et dont il résulte immédiatement transmission, attribution, obligation ou libération ". Ce droit proportionnel variait lui-même suivant la nature des actes. Tandis que les uns étaient soumis à un droit de cinq sous par cent livres (0,25 °/o), d'autres l'étaient à un droit de dix sous (0,50 °/o), de quinze sous (0,75 °/o), de trente sous (1,50 °/o), de quarante sous (2 °/o), de trois livres (3 °/o), de quatre livres (4 °/o) par cent livres. Les successions immobilières en ligne directe, par exemple, étaient soumises à un droit de fr. 0,25 °/o ; les ventes et transmissions de propriété

(1) Coll. HAYEZ, t. III, p. 50, et t. IV, p. 240.

(2) Certains détails furent complétés ou modifiés par la loi des 29 septembre- 9 octobre 1791, etc.

(3) Cfr. STOURM, *ouv. cité*, t. I, pp. 394 et suiv.

de biens immeubles étaient sujettes à un droit de 2 °/o ; il en était de même des successions immobilières en propriété entre frères et sœurs, oncles et neveux ; les mutations de propriété de biens immeubles opérées par succession, testament ou don éventuel entre parents au delà du quatrième degré payaient 4 °/o ; etc., etc.

342. *Deuxième classe : Actes tarifés à raison du revenu.* La loi rangeait dans la seconde classe les actes " dont les objets ne sont pas évalués, soit parce que cette évaluation dépend de circonstances éventuelles, soit parce qu'il n'y a pas lieu à exiger l'évaluation ". Étaient compris dans cette classe les contrats de mariage, les testaments, les dons mutuels, etc. Ces actes étaient tarifés à raison du quinzième du revenu des contractants ou testateurs, revenu évalué d'après leur cote d'habitation dans la contribution personnelle (1) (art. 4).

343. *Troisième classe : Actes soumis à un droit fixe gradué.* La troisième classe comprenait " tous les actes de formalité ou de précaution, les actes préparatoires, etc. et généralement tous les actes non compris dans les deux classes précédentes ". Ces actes étaient soumis à un droit fixe gradué, de cinq sous, dix sous, quinze sous, vingt sous, quarante sous, trois livres, six livres, douze livres, suivant la catégorie dans laquelle ils étaient rangés.

344. *Modifications subies par la loi des 5-17 décembre 1790.* Sous le Directoire, les tarifs subirent des fluctuations diverses. La loi du 9 pluviôse an IV (29 janvier 1796) augmenta les droits dans des proportions notables. Non seulement cette loi doublait, et même au delà, les plus importants des droits proportionnels, spécialement les mutations par décès, mais complétant une loi du 25 vendémiaire an IV, elle mettait, en outre, des restrictions à la faculté qu'avaient les intéressés de s'acquitter en assignats, valeur nominale ; quant aux droits fixes, ils étaient en général décuplés mais restaient

(1) Voir à cet égard l'arrêté du Directoire du 9 nivôse an IV, art. 3.

payables en assignats. En Belgique, cependant, l'ancien tarif des droits fixes était maintenu avec obligation de payer en numéraire (1). La loi du 14 thermidor an IV (1er août 1796) réduisit de nouveau les tarifs, spécialement pour les mutations par décès. La loi du 9 vendémiaire an VI remania à son tour divers droits et perfectionna, au point de vue du fisc, le mécanisme de leur application. La loi du 22 frimaire an VII coordonna ces divers textes, introduisit des perfectionnements nouveaux, et fixa définitivement les tarifs.

345. La loi du 22 frimaire an VII. *Nouvelle classification des actes.* Les progrès consacrés par cette loi concernent d'abord une meilleure classification des actes soumis à la formalité (2). Aux trois divisions déterminées par l'ancien régime et acceptées telles quelles par l'Assemblée constituante, cette loi substitua deux groupes déduits de la nature même et du caractère véritablement distinctif des conventions. Dans le premier, prirent place tous les actes *translatifs* de propriété, usufruit, ou jouissance, et dans le second les actes simplement *déclaratifs* de propriété, usufruit ou jouissance.

Les premiers furent soumis à un droit proportionnel, les seconds à un droit fixe. Les taxes assises sur le revenu présumé des parties et qui avaient soulevé de nombreuses difficultés et de vives protestations se trouvaient ainsi abolies.

346. *Les droits fixes* étaient, suivant les actes soumis à la formalité, de 1 fr., 2 fr., 3 fr., 5 fr., 10 fr., 15 fr., 25 fr. Les contrats de mariage et les testaments, par exemple, étaient assujettis au droit fixe de 3 fr.

Les droits proportionnels étaient de 25 cent., 50 cent., 1 fr., 1 fr. 25, 2 fr., 2 fr. 50, 4 fr., 5 fr., par cent francs, suivant l'importance des actes translatifs. Les ventes de biens immeubles, par exemple, payaient 4 %; les mutations par décès, en ligne directe, de biens meubles payaient 0,25 pour

(1) Arrêtés du Directoire exécutif du 9 nivôse et du 3 ventôse an IV.

(2) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 410.

cent francs ; celles de biens immeubles, 1 fr. pour cent ; les mutations par décès, entre collatéraux et personnes non parentes, de biens meubles payaient 1 fr. 25 °/o ; celles de biens immeubles, 5 °/o ; etc., etc.

347. *Faculté d'expertise. Délais*, etc. Indépendamment d'une classification plus rationnelle des actes soumis à la formalité, la loi du 22 frimaire an VII prit ou consacra des mesures efficaces pour assurer la perception exacte des droits. Sous prétexte que la ferme avait abusé, sous l'ancien régime, du droit d'expertise, la loi des 5-19 décembre avait désarmé l'administration contre la fraude. " Tout le monde sait, disait-on en l'an VII aux Cinq-Cents, avec quelle impudence les prix sont déguisés dans la plupart des contrats depuis qu'on peut le faire impunément. „ De là, la faculté d'expertise rendue au fisc par la loi du 9 vendémiaire an VI et consacrée par l'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII : " Si le prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux, paraît inférieur à leur valeur vénale... la régie pourra requérir une expertise. „

Les mutations de propriété ou d'usufruit de biens immeubles effectuées par acte sous seing privé, ou même sans acte, constituaient une autre source de perte pour le trésor. Les intéressés s'abstenaient de les soumettre à la formalité de l'enregistrement, la loi des 5-19 décembre 1790 ayant dépouillé le fisc de tout pouvoir efficace pour la constatation immédiate des changements de propriété. Dès l'an VI, la loi du 9 vendémiaire rétablit l'obligation de l'enregistrement, dans le délai de trois mois, des actes sous seing privé emportant transmission immobilière et détermina en outre les moyens de preuve destinés à constater l'existence des mutations verbales secrètes (1).

La faculté de l'expertise fut également étendue aux déclarations estimatives des parties, dans les transmissions à titre gratuit.

D'autres améliorations furent encore introduites par la loi

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 421. — Loi du 22 frimaire an VII, art. 12.

de frimaire, notamment la tarification des baux en proportion exacte de leur valeur et de leur durée, la réorganisation de l'enregistrement en débet, etc. (1).

348. *Perception et recouvrement.* Les droits d'enregistrement étaient perçus par la régie de l'enregistrement dont le personnel se composait d'administrateurs, directeurs, inspecteurs, vérificateurs, receveurs, etc. (2).

Depuis l'an VI, le produit de l'enregistrement alla en s'accroissant d'année en année. A la fin du Directoire, il rapportait une bonne cinquantaine de millions.

II. — LES DROITS DE DOUANE (3)

349. Le décret d'annexion du 9 vendémiaire an IV avait ordonné la suppression des bureaux de douanes existant, soit entre la France et nos anciennes provinces, soit entre ces provinces elles-mêmes. Un arrêté du Directoire en date du 3 ventôse an IV décida en conséquence que le régime des douanes françaises serait appliqué dans toute l'étendue des départements réunis. Déjà, les commissaires du gouvernement avaient, par arrêté du 29 frimaire an IV, fait publier les principales lois rendues sur la matière par la Constituante, la Législative et la Convention (4).

350. LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA CONSTITUANTE. LE TARIF DES DOUANES DES 2-15 MARS 1791. Les lois de l'Assemblée constituante en matière de douane s'inspiraient de principes très libéraux. C'est que les théories libre-échangistes professées par l'école des économistes, régnaient d'une manière incontestée dans l'opinion publique en France, à la

(1) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 433.
(2) Voir Coll. HAYEZ, t. IV, pp. 361-362.
(3) STOURM, *ouv. cité*, t. II, pp. 1 et suiv.; AMÉ, *Etude sur les tarifs de douanes*, Paris, 1876, t. I, pp. 35 et suiv.
(4) Coll. HUYGHE, t. VII, p. 241. — Voir aussi *ibid.*, t. X, p. 164, un arrêté du Directoire en date du 15 vendémiaire an V. Pour la *législation douanière*, il faut consulter surtout les lois des 6-22 août 1791, du 4 germinal an II et du 14 fructidor an III.

fin du XVIIIe siècle (1). Sous l'influence de ces doctrines un traité de commerce demeuré célèbre avait même été conclu entre la France et l'Angleterre, traité qui, sur la base de la réciprocité, ouvrait très largement le marché français aux marchandises anglaises (2). Les droits adoptés de part et d'autre à l'égard des principaux produits manufacturés n'étaient que de 10 à 12 p. c. *ad valorem*. Ces bases furent admises par la Constituante pour le tarif général qu'édicta la loi des 2-15 mars 1791. L'Assemblée adopta, en effet, pour les *droits d'entrée* " les taux de 5, 7, 10, 12 et 15 p. c., suivant le plus ou moins de facilité que présentaient les introductions frauduleuses, taxant plus bas les objets dont la contrebande est plus facile, tachant d'assurer au percepteur le tribut payé au contrebandier „ (3).

Certains articles continuaient cependant à être *prohibés* dans un but protecteur : tels, les tabacs fabriqués, les confections de toute sorte, les fils de lin et de chanvre retors. De même, un décret des 4 mars- 13 mai 1791 vint prohiber dans l'intérêt des *constructions navales* l'importation et la vente en France de navires de construction étrangère (4).

Les denrées et produits venant des colonies françaises jouissaient de faveurs diverses (5).

A côté de droits d'entrée, le tarif comportait des *droits de sortie* sur quatre-vingts articles différents et un certain nombre de prohibitions de sortie.

La *faculté d'entrepôt* n'était pas admise. Malgré ses protestations, la ville d'Ostende dut subir le régime du droit commun (6).

(1) STOURM, *ouv. cité*, t. II, p. 11.

(2) Cfr. DUMAS, *Étude sur le traité de commerce de 1786 entre la France et l'Angleterre*, Toulouse, 1904.

(3) Rapport à la Constituante, cité par STOURM, *ouv. cité*, t. II, p. 69.

(4) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 68.

(5) Voir à cet égard, outre le décret des 2-15 mars 1791, ceux des 27 août 1792, 12 mars 1793, 11 septembre 1793 et 3 frimaire an V.

(6) Coll. HAYEZ, t. IV, p. 289 ; STOURM, *ouv. cité*, t. I, pp. 71-72. Cfr. la loi des 6-22 août 1791, titre I, article, 6 et le décret du 11 nivôse an III.

351. *Des causes qui empêchèrent l'application normale du tarif de 1791.* L'application normale du tarif de 1791 ne tarda pas à être enrayée par deux causes principales : la dépréciation des assignats et la guerre.

L'État recevait les assignats au pair en payement des droits de douane. Quand les assignats perdirent toute valeur ou à peu près (1), la protection modérée que le tarif assurait aux manufactures nationales vint à tomber par le fait même. " Un tarif de trente-six livres, par exemple, dit M. Stourm (2), celui des laines filées, devint, en l'an III, un tarif effectif de dix-huit sous. La protection de 15 p. c. accordée aux objets manufacturés se réduisit à moins de 1/2 p. c. „ Pour remédier à cette situation, le Corps législatif, après divers tâtonnements (3), finit par ordonner le paiement des droits de douane en numéraire (4).

352. La guerre, d'autre part, provoqua une série de mesures qui eurent pour conséquence d'empêcher presque radicalement l'importation d'une foule de produits manufacturés étrangers.

Le décret du 1er mars 1793 (5), après avoir annulé les traités de commerce existant entre la France et les puissances avec lesquelles elle était en guerre, prohiba purement et simplement l'entrée en France des marchandises que fabriquait plus spécialement l'Angleterre et ne permit l'admission de tous autres produits manufacturés qu'au moyen de pièces établissant qu'ils provenaient de fabriques des États avec lesquels la France était en paix. Un décret ultérieur, celui du 19 mai 1793, vint toutefois supprimer les certificats d'origine pour les denrées ou marchandises nécessaires à la consommation et à l'industrie nationales.

Les mesures prises contre l'Angleterre ne tardèrent pas à paraître insuffisantes : un décret du 18 vendémiaire an II

(1) Voir plus bas, n° 365.
(2) *Ouv. cité*, t. II, p. 86.
(3) Lois du 20 thermidor an III et du 4 nivôse an IV.
(4) Loi du 14 thermidor an IV (1er août 1796).
(5) Publié en Belgique, en vertu de l'arrêté du 29 frimaire an IV, cité plus haut, n° 349. Cfr *Pasinomie*, t. VII, p. LVI.

(9 octobre 1793) *proscrivit* purement et simplement du sol français toutes les marchandises fabriquées ou manufacturées en Angleterre, en Écosse, en Irlande et dans tous les pays soumis au gouvernement britannique. Toute personne qui contrevenait à ce décret en introduisant, vendant ou achetant directement ou indirectement des marchandises anglaises, devait être punie de vingt années de fers. Mais ce décret ne fut exécuté que partiellement : on s'abstint en général de rechercher à l'intérieur les produits anglais et le gouvernement montra une certaine tolérance à l'égard des prises faites par les corsaires (1).

353. A côté de ces mesures, la guerre en provoqua d'autres destinées à faciliter au contraire l'introduction en France ou à empêcher l'exportation de certaines denrées et marchandises nécessaires à la consommation et à l'industrie nationales. C'est ainsi que le décret du 19 mai 1793 (2) que nous avons déjà signalé supprima ou abaissa notablement les droits du tarif de 1791 sur les beurres, les poissons, les lards et beurres salés, les huiles, les munitions de guerre, etc. Les *prohibitions de sortie* furent étendues par le même décret dans le même but. C'est ainsi encore que le décret du 11 septembre 1793 supprima les droits d'entrée sur les denrées et productions des colonies françaises, etc. Dès la rupture avec l'Angleterre, un décret du 31 janvier 1793 avait permis la vente et l'importation en France, sous condition de payer un simple droit d'entrée de 2 1/2 p. c., des navires de construction étrangère. Mais cette faculté ne tarda pas à être supprimée par l'acte de navigation du 21 septembre 1793.

354. L'acte de navigation du 21 septembre 1793. L'Assemblée constituante n'avait guère pris de mesures spéciales pour protéger la *marine française* contre la concurrence des

(1) Amé, *Etude sur les tarifs de douanes*, t. I, p. 37.

(2) Voir aussi les décrets du 12 pluviôse et du 20 thermidor an III, rapportés par la loi du 3 frimaire an V ou par celle du 9 floréal an VII, art. 7. Cfr. Amé, *ouv. cité*, p. 55, et plus bas, n° 355.

pavillons étrangers. Les tabacs en feuilles jouissaient cependant de faveurs fiscales, lorsqu'ils étaient importés par navires français (1). La Convention modifia radicalement ce régime en décrétant l'acte de navigation du 21 septembre 1793. Cet acte favorisait la marine nationale à un double titre. Il décidait, d'abord, que les denrées et marchandises ne pouvaient dorénavant être importées en France que par bâtiments français ou par bâtiments du pays de production ou de provenance : c'était ériger en règle (2) l'exclusion du pavillon tiers. Il décidait, ensuite, que le cabotage était réservé au pavillon français.

L'acte de navigation favorisait, en outre, les chantiers navals en leur assurant en quelque sorte le monopole de la construction des navires destinés à naviguer sous pavillon français. L'article 2 du décret du 21 septembre 1793 déclarait, en effet, qu'à partir du 1er janvier 1794 aucun bâtiment ne serait réputé français et n'aurait droit aux privilèges des bâtiments français, s'il n'avait été construit en France ou dans les colonies, ou déclaré de bonne prise faite sur l'ennemi, ou confisqué pour contravention aux lois de la République, s'il n'appartenait pas entièrement à des Français et si les officiers et trois quarts de l'équipage n'étaient pas Français. Le décret du 27 vendémiaire an II (18 octobre 1793), qui régla les mesures d'exécution, accorda, en outre, aux bâtiments français des faveurs diverses en matière de droits de tonnage, d'expédition, etc.

De même que la guerre avait empêché l'application normale du tarif des 2-5 mars 1791, de même elle empêcha l'application normale de l'acte de navigation. Des exceptions diverses, au profit des neutres notamment, y furent faites par le décret du 27 vendémiaire an II (art. 2) et par l'arrêté du 5 pluviôse an III (3).

355. La politique commerciale sous le directoire. La politique commerciale de la France ne subit aucune modifi-

(1) Tarif des 2-5 mars 1791 et loi des 4 mars- 24 avril 1791.

(2) L'article 1 du décret du 27 vendémiaire an II stipulait quelques exceptions.

(3) Coll. Hayez, t. VIII, p. 435.

cation essentielle sous le Directoire. La loi du 18 vendémiaire an II relative aux marchandises anglaises fut toutefois abrogée par celle du 10 brumaire an V (1). Moins rigoureuse que la précédente, sous le rapport de la sanction, et plus précise dans ses stipulations, la loi du 10 brumaire an V présentait de plus grandes facilités d'exécution. Elle *prohibait*, en principe, l'*importation* des marchandises manufacturées provenant soit des fabriques, soit du commerce anglais. Elle réputait, en outre, provenir des fabriques anglaises, quelle que fût d'ailleurs leur origine réelle, toute une série de marchandises qu'elle énumérait : telles que toutes étoffes et draps de laine, de coton ; les laines et cotons filés, tous ouvrages de quincaillerie, les sucres raffinés, etc. (2). Elle défendait la vente de ces marchandises. Les infractions étaient punies, outre la confiscation, de peines correctionnelles. La stagnation forcée du commerce direct avec les colonies ayant mis les raffineries françaises hors d'état d'approvisionner la République, la loi du 9 floréal an VII remplaça la prohibition absolue qui frappait les sucres raffinés par un droit d'entrée de quarante francs aux cent kilogrammes. Cette loi réduisit également les droits sur les sucres bruts et sur les cafés venant de l'étranger (3).

D'autre part, les producteurs français s'étant plaints de diverses réductions de droits accordées par la Convention, dans l'intérêt de la consommation et de l'industrie nationales, d'abord par la loi du 19 mai 1793, ensuite par celle du 12 pluviôse an III (31 janvier 1795) (4), la loi du 3 frimaire an V, complétée par l'art. 7 de celle du 9 floréal an VII, rétablit sur la plupart de ces articles les taxes de 1791. La loi du 19 thermidor an IV essaya aussi de rendre à l'agriculture et à l'industrie les débouchés que leur avaient enlevées les prohibitions de sortie décrétées sous l'influence de la guerre (5).

(1) Complétée par celle du 19 pluviôse an V.
(2) Parmi les arrêtés d'exécution, cfr. celui du 20 brumaire an V.
(3) Amé, *ouv. cité*, t. I, p. 40.
(4) Voir plus haut, nº 353, et la note 2 de la page 236.
(5) Voir plus haut, nº 353. — Cfr. aussi la loi du 24 nivôse an V.

III. — AUTRES IMPÔTS INDIRECTS

356. Parmi les autres impôts indirects qui furent établis en Belgique sous le régime directorial, nous devons rappeler l'impôt du timbre, l'impôt sur le tabac, l'impôt sur les messageries, et le droit de garantie sur les matières d'or et d'argent. Il suffira de dire ici un mot des trois premiers.

357. Le timbre. Réglé par la loi du 12 décembre 1790-février 1791, l'impôt du timbre (1) fut introduit en Belgique par l'arrêté du Directoire en date du 9 nivôse an IV (2). Assez mal combiné dans ses dispositions, l'impôt du timbre, loin de rapporter au trésor, finit par ne plus même couvrir ses frais. De là une série de modifications introduites en l'an IV, en l'an V et en l'an VI, modifications que la loi organique du 13 brumaire an VII coordonna et compléta. Cette loi soumettait au timbre tous les actes publics, les actes sous seing privé susceptibles d'être produits en justice, les pétitions et mémoires adressés aux administrations, les registres des officiers ministériels, ceux des négociants et commerçants, etc., les effets négociables ou de commerce, les journaux, les affiches, les papiers de musique et les cartes à jouer (3).

Aux termes de la loi du 13 brumaire an VII, la contribution du timbre était de deux sortes : " la première, disait l'art. 2 de cette loi, est le droit de timbre imposé et tarifé en raison de la dimension du papier dont il est fait usage ; la seconde est le droit de timbre créé pour les effets négociables ou de commerce, et gradué en raison des sommes à y exprimer sans égard à la dimension du papier. „

A la fin du Directoire, l'impôt rapportait net quinze à dix-sept millions.

(1) Voir sur cet impôt Stourm, *ouv. cité*, t. I, pp. 444 et suiv.

(2) *Pasinomie*, t. VII, p. LVII.

(3) Sur les cartes à jouer, voir les lois du 9 vendémiaire an VI et du 13 brumaire an VII (art. 39). L'exécution du droit de timbre sur les cartes à jouer a été réglée par l'arrêté du Directoire du 3 pluviôse an VI.

358. L'impôt sur les tabacs (1). Dès le début du Directoire, en présence de la détresse financière on avait songé à rétablir le monopole du tabac (2). Mais l'opinion publique était encore trop peu préparée à ce retour à l'ancien régime. Les Conseils se bornèrent à relever les droits de douane (3) sur les feuilles de tabac, d'abord par la loi du 22 germinal an V, ensuite par celle du 22 brumaire an VII (4). Cette loi créa en outre un impôt sur la fabrication intérieure. La culture, le commerce et la fabrication continuaient à être libres, mais les fabricants étaient astreints au paiement d'une taxe, qui variait de vingt-quatre à quarante centimes au kilo. Les administrations municipales devaient estimer la quantité de tabac que fabriquait par an chaque fabricant et arrêter le montant de la taxe. Celle-ci était ensuite perçue par la régie de l'enregistrement.

Les mesures de contrôle étant presque nulles, la taxe ne produisit que deux millions en l'an VII, au lieu des dix millions escomptés par la loi du 9 vendémiaire an VI relative aux contributions pour l'an VI.

359. L'impôt sur les transports. Sous l'ancien régime, l'État concédait l'entreprise des transports en commun des voyageurs et des marchandises sur toutes les routes de France à des fermiers ou régisseurs, seuls investis du droit d'y faire circuler leurs voitures. Par son décret des 26-29 août 1790 (5), l'Assemblée constituante proclama la liberté des transports, tout en monopolisant au profit d'une compagnie fermière le droit des départs à jour et à heure fixes. La concession eut lieu par adjudication publique. En 1793, la Convention abandonna le système de la concession pour celui de la régie (6).

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. I, pp. 381 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 337.

(3) Tarif des 2-15 mars 1791, lois des 18-29 mars 1791, 5-9 septembre 1792, etc.

(4) Les tabacs fabriqués étaient prohibés. Cfr. le tarif des 2-15 mars 1791, la loi des 18-29 mars 1791 et l'article 2 de la loi du 22 brumaire an VII.

(5) Voir aussi le décret des 6-19 janvier 1791.

(6) Décrets des 9-13 avril 1793 et des 24-30 juillet 1793. Voir aussi le décret du 3 germinal an II.

La loi du 25 vendémiaire an III, tout en conservant la régie, supprima le monopole dont elle jouissait.

Confiée d'abord au directoire des postes, puis à trois agences successives (1), la régie n'aboutit qu'à des déficits annuels. De là sa suppression définitive par la loi du 9 vendémiaire an VI qui proclama à nouveau le principe de la liberté des transports, mais sans l'atténuer par l'établissement d'une compagnie privilégiée.

360. La loi du 9 vendémiaire établissait en même temps un impôt sur toutes les entreprises de transport de voyageurs indistinctement. Le taux des droits était fixé au dixième du prix des places dans les *voitures régulières*, sous déduction d'une quotité déterminée pour les places vides. Les *voitures d'occasion* et partant à volonté payaient une taxe fixe. La taxe des voitures d'eau était fixée par abonnement, par la régie de l'enregistrement, d'après le nombre de voyageurs transporté annuellement.

361. *Les postes.* L'organisation des postes subit également sous la Révolution des vicissitudes diverses (2). La loi du 9 vendémiaire an VI, qui supprima comme nous venons de le dire la régie des messageries nationales, décida que la poste aux lettres serait affermée (art. 64).

362. La taxe d'entretien des routes. Un dernier impôt établi sous le Directoire reste à signaler : la taxe d'entretien des routes. La crise financière et politique qui suivit l'avènement de la Révolution avait eu des conséquences désastreuses pour la voirie publique, dont le délabrement était vraiment lamentable. Pour y remédier, la loi du 24 fructidor an V décréta qu'il serait perçu sur toutes les grandes routes de la République une taxe dont le produit devait être spécialement

(1) Décrets des 1-3 mai 1793, des 24-30 juillet 1793, art. 2, du 6 septembre 1793, du 16 thermidor an III. Cfr. Stourm, *ouv. cité*, t. II, pp. 108 et suiv.

(2) Voir les décrets des 9 juillet- 8 août 1790, 26-29 août 1790, 9-13 avril et 24-30 juillet 1793, 16 thermidor an III. — Voir plus haut, n° 86.

et uniquement affecté aux dépenses de leur entretien, réparation et confection ainsi qu'à celles de leur administration. La loi du 3 nivôse an VI régla les détails d'exécution et fixa le tarif des droits à acquitter aux barrières qui devaient être établies de distance en distance sur les routes.

La taxe d'entretien des routes fut le seul impôt dont l'établissement par la République fut accueilli avec une certaine faveur dans les départements réunis (1). C'est qu'il existait dans nos provinces sous l'ancien régime des droits de barrière dont la suppression par les Français (2) avait eu les plus fâcheux effets. " La suppression des droits de barrière, écrivait au Directoire, le ministre de l'intérieur Benezech lors de sa tournée dans les départements réunis, a empêché l'entretien des routes ; elles étaient superbes dans la Belgique, elles y sont à présent totalement dégradées, et on n'a aucun fonds pour les rétablir ; les réclamations arrivent en foule sur cette partie : il sera d'autant plus instant que le Directoire exécutif prenne un parti sur cet objet que bientôt les transports du commerce et ceux pour les armées ne pourront plus avoir lieu " (3).

CHAPITRE III

LES BUDGETS ET LES COMPTES

§ 1. *Les budgets*

363. Prescriptions constitutionnelles. La constitution de l'an III ne décidait pas en termes formels, comme la constitution belge de 1831, que le pouvoir législatif arrêterait annuellement le budget des recettes et des dépenses de l'État. Mais plusieurs de ses dispositions montrent que tel était certainement le vœu de ses auteurs. D'une part, en effet,

(1) Lanzac de Laborie, *ouv. cité,* t. I, p. 181.
(2) A partir de l'an V. Cfr. plus haut, n° 278 et la note 2 de la p. 195.
(3) Lanzac de Laborie, t. I, p. 95.

l'article 318 défendait “ à la Trésorerie nationale de rien faire payer qu'en vertu d'un décret du Corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet „. D'autre part, le Corps législatif, seul compétent pour créer des impôts, voyait ses pouvoirs à cet égard limités au délai d'une année. “ Les contributions publiques, disait l'article 302, ne peuvent subsister au-delà d'un an si elles ne sont expressément renouvelées. „ La constitution imposait, en outre, au pouvoir exécutif un certain nombre d'obligations dont l'accomplissement devait faciliter aux Conseils le règlement du budget. “ Le Directoire, disait l'article 162 (1), est tenu chaque année de présenter par écrit à l'un et à l'autre Conseil l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes ainsi que le projet de celles qu'il croit convenable d'établir. Il doit indiquer les abus qui sont à sa connaissance. „ — “ Les comptes détaillés de la dépense des ministres, ajoutait l'article 308, signés et certifiés par eux sont rendus publics au commencement de chaque année. Il en sera de même des états de recettes des diverses contributions et de tous les revenus publics. Les états de ces dépenses et recettes sont distingués suivant leur nature : ils expriment les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque partie d'administration générale. „

364. Absence de budgets réguliers. En dépit du vœu de la constitution, il ne fut pas dressé sous le Directoire, surtout au début, de budgets réguliers. Il en avait été de même, non seulement sous l'ancien régime, mais encore sous la Constituante, la Législative et la Convention. Les comités de la Constituante, dit M. Stourm, ne parvinrent jamais à présenter d'une manière corrélative l'exposé des recettes et des dépenses de l'année suivante, ni par conséquent à en déduire la prévision d'un équilibre justifié par des données rationnelles (2). Un décret des 18-25 février 1791 avait bien

(1) Le mode d'exécution de cet article 162 fut réglé par la loi du 22 thermidor an V (9 août 1797), modifiée par la loi du 6 floréal an VII (25 avril 1799).

(2) Stourm, *ouv. cité*, t. II, p. 297.

réglé les fonds nécessaires aux dépenses de l'année 1791, mais il ne s'agissait pas là d'un budget proprement dit; car le décret ne prévoyait pas les recettes destinées à faire face aux dépenses, et il se terminait d'ailleurs par ces mots : " Le présent décret sur la somme des dépenses de la présente année n'emportera l'approbation d'aucun article particulier desdites dépenses ; aucun emploi des fonds publics ne pouvant être fait et alloué que d'après les décrets que l'Assemblée a rendus ou rendra sur chaque article. „

Ni la Législative ni la Convention ne firent mieux que la Constituante. " La surveillance des commissaires de la Trésorerie, disait un rapport à la Convention (1), n'a pu être jusqu'à présent qu'imparfaite, parce que les dépenses ordinaires n'avaient été décrétées que très incomplètement pour 1791, et que l'état de ces mêmes dépenses pour 1792 quoique préparé avec un grand travail et une attention scrupuleuse par le comité des finances de l'Assemblée législative ne put être décrété (2), et que les mêmes circonstances, et de plus graves encore se sont opposées à ce qu'il fût rien statué pour 1793. „ En dernière analyse, les Assemblées de la Révolution vécurent au jour le jour. Les prévisions budgétaires se firent à des termes de plus en plus courts. En octobre 1790, déjà, il ne s'agissait plus de calculer par année, ni même par trimestre, les prévisions se restreignaient au mois courant. " Sous le Directoire, dit M. Stourm, on arrivera à ne plus compter que par décade „ (3).

Les embarras financiers si graves avec lesquels les Assemblées de la Révolution eurent à se débattre semblaient cependant donner à l'aménagement rationnel du budget de l'État un caractère particulier d'urgence. Au déficit que l'Assemblée nationale avait hérité de l'ancien régime, était venu s'ajouter celui qui résultait des réformes accomplies par elle : la Constituante avait, notamment, supprimé un grand nombre d'impôts, sans créer des ressources compensatoires ; et les

(1) Rapport des commissaires de la Trésorerie reproduit dans les *Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte* (Gaudin), Paris 1826, t. I, p. 90.

(2) Cfr. un décret des 30 avril-1er mai 1792.

(3) *Ouv. cité*, t. II, p. 294. Voir aussi, *ibid.*, pp. 411 et suiv.

impôts nouveaux qu'elle avait établis ne rentraient pas (1). A partir de 1792, la guerre vint encore augmenter les difficultés. Mais l'Assemblée nationale, et, après elle, la Législative et la Convention croyaient avoir trouvé dans les domaines nationaux provenant de la confiscation des biens ecclésiastiques, etc., des ressources inépuisables. Cette illusion devait conduire à la plus formidable banqueroute d'État que l'histoire ait enregistrée.

365. Les biens nationaux. La caisse de l'extraordinaire. Les assignats. Les mandats territoriaux. La banqueroute. Le décret des 2-4 novembre 1789 (2) avait mis les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation. Dès le mois de décembre l'Assemblée nationale décidait (3) qu'une partie des domaines de la couronne serait mise en vente ainsi qu'une quantité suffisante de domaines ecclésiastiques pour former ensemble la valeur de quatre cents millions. En même temps, elle créait une caisse de l'extraordinaire chargée de centraliser le produit des ventes : toutes les autres recettes extraordinaires de l'État devaient également y être versées. Comme les besoins de l'État ne permettaient pas d'attendre le résultat des adjudications, la Constituante, afin d'alimenter immédiatement le Trésor, ordonna, toujours par le même décret, l'émission d'*assignats* sur cette caisse jusqu'à concurrence du montant des immeubles à aliéner, et le décret des 17-22 avril 1790 donna cours forcé à ces assignats.

Une fois engagées dans cette voie, les Assemblées de la Révolution s'y précipitèrent d'un pas de plus en plus rapide. Les recettes extraordinaires furent d'une façon systématique chargées de pourvoir au déficit des ressources normales de l'État. Une série de décrets ordonnèrent de nouvelles émissions d'assignats à concurrence de l'excédent des dépenses sur les recettes. Sous la Constituante, il fut émis pour un

(1) Voir plus haut, nos 295 et 337.

(2) Sur ce décret, voir les études du chanoine De Becker, parues dans la *Revue Générale* de Bruxelles, années 1889 et 1890 : *La propriété ecclésiastique et l'œuvre de la Constituante en 1789*, et *La mercuriale du 1r octobre 1890 à la Cour de cassation.*

(3) Décret des 19-21 décembre 1789-janvier 1790.

milliard huit cents millions d'assignats ; sous la Législative, pour neuf cents millions ; sous la Convention, pour sept milliards deux cent septante-huit millions; sous le Directoire, pour trente-cinq milliards et demi ; soit quarante-cinq milliards et demi en tout. En tenant compte des assignats rentrés et remis en circulation par le Trésor, le montant net des assignats mis en circulation s'éleva à quarante-sept milliards et demi depuis leur première émission en décembre 1789 jusqu'à leur suppression en pluviôse an IV (février 1796). Comment des Assemblées ayant de pareilles ressources à leur disposition se seraient-elles préoccupées de dresser des budgets réguliers ?

L'émission des assignats ne pouvait cependant continuer indéfiniment. Les biens ecclésiastiques confisqués, ceux des émigrés, etc., en un mot, l'ensemble des biens nationaux sur lesquels les assignats étaient gagés valait de cinq à six milliards (1). Une dépréciation, qui alla sans cesse en s'accentuant, fut la conséquence de l'exagération des émissions et les mesures les plus violentes prises pour empêcher cette baisse furent inefficaces (2). A l'avènement de la Convention, le cours des assignats n'atteignait plus que 72 p. c. de leur valeur nominale ; en janvier 1795, 18 p. c., et à l'avènement du Directoire, que 0,87 p. c. ! Et c'était avec cette monnaie dépréciée que l'État payait, au pair, ses rentiers, ses fonctionnaires, ses fournisseurs ! Il l'acceptait, par contre, au pair également, dans les caisses publiques, en paiement des contributions (3). Le Directoire ne tarda pas à comprendre qu'avec des assignats cotés au-dessous de 1 p. c., il ne pouvait marcher longtemps et qu'il lui faudrait bientôt chercher une autre combinaison pour subsister. La loi du 2 nivôse an IV (23 décembre 1795) ordonna en conséquence de briser la planche aux assignats, opération qui fut faite solennellement le 30 pluviôse an IV (19 février 1796). A partir de cette

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. II, p. 462.

(2) Voir pour le détail de ces mesures, Stourm, *ouv. cité*, t. II, pp. 313 et suiv. — Sur la dépréciation des assignats, voir le tableau annexé à la loi du 5 messidor an V.

(3) Sur les exceptions, qui furent peu à peu décrétées, à partir de l'an IV, voir plus haut, nos 330, 344, 351 et plus bas, p. 248.

date, il ne pouvait plus être fabriqué de nouveaux assignats et il n'en fut plus fabriqué. Mais la loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796) créa un nouveau papier monnaie, les *mandats territoriaux* (1), également gagés sur les biens nationaux. Le but était de retirer de la circulation les assignats dépréciés et de fournir de nouveaux moyens au Trésor. La loi limitait à la somme de deux milliards quatre cents millions de francs l'émission des mandats. Les assignats en circulation devaient, dans les trois mois, être échangés avec ces mandats sur le pied de trente capitaux contre un (2). Quoique les mandats emportassent hypothèque, privilège et délégation spéciale sur tous les domaines nationaux (3), la dépréciation des assignats les frappa également. Leur cours, qui s'était fixé d'abord à 18 p. c., tomba bientôt à 5 p. c. et puis à 1 p. c. C'est dire que les assignats, qui valaient officiellement trente fois moins que les mandats, perdaient toute valeur. Les caisses publiques finirent par ne plus accepter les mandats qu'au taux du jour, sans tenir compte de leur libellé nominal (4). Des arrêtés officiels publiaient périodiquement la cote moyenne des cours (5). " Enfin, dit M. Stourm (6), après diverses mesures dilatoires, arriva la solution fatale depuis longtemps prévue, depuis longtemps même partiellement réalisée en fait, et dont la proclamation officielle ne pouvait plus être reculée : la *démonétisation générale du papier monnaie.* L'État annula tous ses billets en circulation... „ En vertu de la loi du 16 pluviôse an V (4 février 1797), les mandats territoriaux cessèrent d'avoir cours forcé de monnaie

(1) Sur ces mandats, voir la loi en forme d'instruction du 6 floréal an IV.

(2) Voir en outre les lois du 4 prairial an IV et du 9 messidor an IV.

(3) Tout porteur de ces mandats pouvait se présenter à l'administration de département de la situation du domaine national qu'il voulait acquérir, et le contrat de vente lui devait en être passé sur le prix de l'estimation qui en serait faite, à la condition d'en payer le prix en mandats (art. 4).

(4) Lois du 8 messidor an IV, art. 3 et 10 ; du 13 thermidor an IV ; du 14 thermidor an IV, art. 13 ; du 22 thermidor an IV.

(5) Loi du 13 thermidor an IV. Voir le tableau de la variation du cours des mandats dans la *Pasinomie*, t. VII, p. 495.

(6) Stourm, *ouv. cité*, t. II, p. 326.

entre particuliers à partir de sa publication ; vis-à-vis de l'État, ils durent, jusqu'au 1er germinal an V (21 mars 1797), être reçus sur le pied de 1 p. c. en paiement des contributions et d'une partie des biens nationaux. Passé ce délai, le papier monnaie cessa d'exister.

La même année vit se consommer la faillite de la dette publique (1). La loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), connue sous le nom de *loi du tiers consolidé*, raya définitivement du grand livre de la Dette publique les deux tiers des rentes. Elle stipula leur remboursement en *bons des deux tiers mobilisés*, c'est-à-dire en papier sans valeur, et maintint seulement un tiers du montant de chaque inscription. Quant aux arrérages des rentes, ils continuèrent jusqu'au Consulat à être payés en papier, malgré la loi du cinquième jour complémentaire an IV (21 septembre 1796) qui promettait le paiement d'un quart en numéraire. Après la démonétisation des assignats et des mandats, les rentiers reçurent des bons dits *bons des trois quarts*, *bons du quart* (2), admis sous certaines conditions en paiement des biens nationaux, et qui se négociaient avec une perte variant suivant les époques et l'espèce des bons de 60 à 90 p. c. !

366. Essais d'amélioration a la fin du directoire. Tous ces désastres finirent par ouvrir les yeux. „ La source du mal, disait déjà un message du Directoire, en date du 18 thermidor an IV (3), est dans le défaut de contributions et d'un plan de finances qui égale les recettes aux dépenses. „

Des efforts sérieux ne tardèrent pas à être faits, principalement sous la direction du ministre des finances Ramel (4),

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. II, p. 341.

(2) Sur d'autres papiers dépréciés qui circulèrent à cette époque, comme les *bons de réquisition*, voir Stourm, *ouv. cité*, t. II, pp. 344 et suiv., 352 et suiv.

(3) Cité par Stourm, *ouv. cité*, t. II, p. 434.

(4) Stourm, *ouv. cité*, t. II, pp. 432 et suiv. — Ramel fut ministre des finances de pluviôse an IV (février 1796) à thermidor an VII (juillet 1799). Sur le détail des efforts faits par le pouvoir exécutif et les Conseils pour mettre de l'ordre dans les finances de la République, il faut consulter les documents indiqués par M. Stourm, *Bibliographie historique des finances de la France au XVIIIe s.*, Paris, 1895, pp. 246-301.

pour mettre de l'ordre dans les finances de la République en dressant des budgets réguliers. A la chute du Directoire, ces efforts n'avaient d'ailleurs abouti qu'à des résultats partiels. Les dépenses afférentes à certains départements ministériels avaient pu, dans une certaine mesure, être dégagées du chaos (1). Les recettes et les dépenses annuelles commençaient à être supputées sur des bases plus sérieuses, mais l'équilibre général des recettes et des dépenses était loin d'être atteint et des budgets réguliers n'étaient pas encore dressés (2). La gestion finale du Directoire en l'an VII, pour autant qu'il a été possible de l'établir présenta, dit M. Stourm, un découvert de trois cent cinquante à quatre cents millions (3). Le coup d'État du 18 fructidor et la crise qui s'ensuivit avaient eu naturellement les plus fâcheuses conséquences au point de vue du rétablissement de l'ordre dans les finances de l'État.

§ 2. Le contrôle des budgets et des comptes (4)

367. L'exécution des budgets et les commissaires de la trésorerie. Dans l'exécution des lois de finances, la consti-

(1) Voir, par exemple, la loi du 10 prairial an V fixant les dépenses du ministère de l'intérieur et celle du 13 prairial an V relative aux dépenses du ministère des finances, pour l'an V; la loi du 3 fructidor an VI relative aux dépenses pour l'armée, en l'an VII; la loi du 12 frimaire an VII relative aux dépenses du ministère des finances pour l'an VII, etc., etc. Coll. Huyghe et *Bulletin des Lois.*

(2) Cfr. l'article 7 de la loi du 16 brumaire an V, relative aux dépenses ordinaires et extraordinaires de l'an V; les articles 4 *in fine*, 13, 64, 90 et 94 de la loi du 9 vendémiaire an VI relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales, ordinaires et extraordinaires de l'an VI, ainsi que la loi du 22 frimaire an VI relative aux dépenses de l'an VI; la loi du 26 fructidor an VI relative aux fonds nécessaires pour les services ordinaires et extraordinaires de l'an VII, dont l'art. 5 était conçu comme suit : " Il *sera* incessamment pourvu, par des lois particulières, *à l'insuffisance* des perceptions mentionnées dans l'article précédent pour remplir les six cents millions.... (nécessaires aux services ordinaire et extraordinaire de l'an VII) ".

(3) Stourm, *ouv. cité*, t. II, pp. 441 et 443.

(4) Stourm, *Le budget*, Paris 1896, pp. 44, 481, etc.; Besson, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris 1899, pp. 239 et suiv.

tution de l'an III dépouillait le pouvoir exécutif d'une part importante de ses prérogatives normales (1) pour la confier à des délégués du Corps législatif, les *commissaires de la Trésorerie.* “ Il y a, disait son article 315, cinq commissaires de la Trésorerie nationale, élus par le Conseil des Anciens, sur une liste triple présentée par celui des Cinq-Cents. „ La durée de leurs fonctions était de cinq années ; l'un d'eux était renouvelé tous les ans (2). Les commissaires de la Trésorerie pouvaient être réélus sans intervalle et indéfiniment (art. 316, C. III). En principe, le droit de les suspendre ou de les destituer n'appartenait qu'au Corps législatif. L'art. 325 de la constitution permettait cependant au Directoire, durant l'ajournement du Corps législatif, de les suspendre et de les remplacer provisoirement, à charge d'en référer à l'un et à l'autre Conseil, aussitôt qu'ils auraient repris leurs séances.

Les commissaires de la Trésorerie nationale avaient une double attribution (3) : ils exerçaient d'abord, à l'égard des ministres, comme la Cour des comptes en vertu de la constitution de 1831, le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses ; ils avaient, en outre, la haute gestion du trésor public, dont ils détenaient en quelque sorte les clefs, et ils dirigeaient, sous ce rapport, l'administration des finances de la République.

368. *Le contrôle préventif de l'ordonnancement.* Aux termes de l'article 317 de la constitution, les commissaires de la Trésorerie étaient chargés d'ordonner le paiement de toutes les dépenses publiques consenties par le Corps législatif. “ Ils ne peuvent, disait l'art. 318, rien faire payer, sous peine de forfaiture, qu'en vertu 1° d'un décret du Corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet ; 2° d'une décision du Directoire; 3° de la signature du

(1) Voir plus haut, n° 50.

(2) Voir sur cette élection, la loi du 15 ventôse an VI.

(3) La loi du 3 floréal an IV dont l'impression fut ordonnée par celle du 7 frimaire an VII, précisait le mode de surveillance des Conseils sur le fonctionnement de la Trésorerie nationale. — Voir la loi des 16 août-13 novembre 1791 sur l'organisation de la Trésorerie nationale, et un arrêté du Directoire du 21 messidor an IV.

ministre qui ordonne la dépense. Ils ne peuvent aussi, ajoutait l'art. 319, sous peine de forfaiture, approuver aucun paiement, si le mandat, signé par le ministre que ce genre de dépense concerne, n'énonce pas la date, tant de la décision du Directoire exécutif, que des décrets du Corps législatif qui autorisent le paiement. „

369. *Gestion du trésor public.* Les attributions des commissaires de la Trésorerie au point de vue de la gestion du trésor public et de l'administration des finances dans ses rapports avec cette gestion, étaient définies comme suit par la constitution : art. 317 " Les commissaires de la Trésorerie nationale sont chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux ; d'ordonner les mouvements de fonds et le paiement de toutes les dépenses publiques consenties par le Corps législatif ; de tenir un compte ouvert de dépenses et de recettes avec le receveur des contributions directes de chaque département, avec les différentes régies nationales (1), et avec les payeurs qui seraient établis dans les départements ; d'entretenir avec les dits receveurs et payeurs, avec les régies et administrations la correspondance nécessaire pour assurer la rentrée exacte et régulière des fonds „ ; art. 320 " Les receveurs des contributions directes dans chaque département, les différentes régies nationales, et les payeurs dans les départements remettent à la Trésorerie nationale leurs comptes respectifs ; la Trésorerie les vérifie et les arrête. „

370. En confiant à des mandataires du pouvoir législatif au détriment du pouvoir exécutif, la haute gestion du trésor, la constitution de l'an III restait fidèle à un système qui avait été affirmé dès le début de la Révolution. " Le vœu unanime de la France a décidé la question, disait Roederer à la Constituante : les finances doivent être placées en dehors des atteintes du pouvoir exécutif. Les principes seraient blessés si on laissait au gouvernement l'administration des finances... L'administration des deniers publics n'est pas une

(1) Voir plus haut, nos 56, 86, 296, 359.

fonction royale. C'est au contraire une fonction mise en réserve entre les mains d'une administration particulière sous l'inspection immédiate du Corps législatif. Les deniers publics sont en dépôt entre les mains des administrateurs de la Trésorerie contre les entreprises du pouvoir exécutif „ (1).

371. La part accordée aux commissaires de la Trésorerie dans l'administration des finances donna lieu à d'incessants conflits avec le pouvoir exécutif. A chaque instant, le Directoire se plaignait d'être entravé dans l'exercice de ses fonctions par la Trésorerie nationale, placée entièrement en dehors de sa dépendance. “ Le Directoire, écrit La Revellière-Lépeaux dans ses *Mémoires*, n'avait aucun moyen de forcer la Trésorerie de délivrer aux ministres les fonds que, toutes les formalités remplies, ils réclamaient légitimement. C'est ce qui fit manquer l'expédition d'Irlande, où Humbert avait débarqué et fait déjà de prodigieux progrès. La Trésorerie avait promis au ministre des finances de faire passer à Brest dix mille francs nécessaires pour l'embarquement d'un corps d'armée. La demande du ministre était revêtue de toutes les formalités exigées par la loi. La Trésorerie n'en tint compte, et aucune autorité ne pouvait la contraindre. Les Anglais. qui d'abord n'avaient pas un vaisseau de guerre dans les parages que devait parcourir la flotte française. eurent le temps d'être avertis et de préparer contre nous des forces navales très supérieures qui nous firent manquer l'expédition „ (2).

372. Le contrôle des comptes et les commissaires de la comptabilité (3). Le contrôle définitif des comptes de l'État appartenait également à des délégués du Corps législatif (4),

(1) Cité par Stourm, *Le budget*, p. 45.

(2) *Mémoires* cités, t. I, p. 238. — Voir aussi les *Mémoires de Barras*, t. II, pp. 178, 217, 314, 350, 417, etc.

(3) Marcé, *L'apurement des comptes de l'État pendant la Révolution : les commissaires de la comptabilité*, dans le *Compte-rendu des séances de l'Académie des sciences morales et politiques*, année 1893, pp. 710-754.

(4) Voir plus haut, nº 295. L'intervention du pouvoir législatif en cette matière se rattachait à l'art. 14 de la *Déclaration des droits*

les *commissaires de la comptabilité.* " Il y a, disait l'art. 321 de la constitution, cinq commissaires de la comptabilité nationale, élus par le Corps législatif, aux mêmes époques et selon les mêmes formes et conditions que les commissaires de la Trésorerie „ (1). Le Directoire, cependant, ne possédait pas à leur égard le droit de suspension et de remplacement provisoire qu'il possédait vis-à-vis des commissaires de la Trésorerie, pendant l'ajournement du Corps législatif (art. 325, C. III).

373. La constitution de l'an III définissait comme suit les attributions des commissaires de la comptabilité : art. 322 " Le compte général des recettes et dépenses de la République, appuyé des comptes particuliers et des pièces justificatives, est présenté par les commissaires de la Trésorerie aux commissaires de la comptabilité qui le vérifient et l'arrêtent „ ; art. 323 " Les commissaires de la comptabilité donnent connaissance au Corps législatif des abus, malversations, et de tous les cas de responsabilité qu'ils découvrent dans le cours de leurs opérations ; ils proposent dans leur partie les mesures convenables aux intérêts de la République. „

374. Les décisions des commissaires de la comptabilité réglaient définitivement, non seulement les comptes des manutenteurs de deniers publics, ou comptables proprement dits, mais encore le compte d'ordonnateurs des ministres. " Le résultat des comptes arrêtés par les commissaires de la comptabilité, disait l'art. 324 de la constitution, est imprimé et rendu public. „ Le pouvoir législatif n'était donc pas

de 1789, dont le texte est souvent inexactement reproduit par les historiens des finances. Cet article 14 était ainsi conçu : " Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. „ L'art. 15 ajoutait : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. „ Ces textes n'étaient pas reproduits dans la déclaration des droits de l'an III. Voir plus haut, n° 2.

(1) Voir plus haut, n° 367.

appelé, comme aujourd'hui, à se prononcer annuellement sur le compte du budget.

375. Le contrôle de la comptabilité, tel que l'organisait la constitution de l'an III, différait notablement de celui qui avait été admis à l'origine par l'Assemblée constituante et pratiqué jusque dans les derniers temps de la Convention (1). L'Assemblée constituante avait réservé au Corps législatif le règlement définitif des comptes de l'État. Un bureau de comptabilité était, il est vrai, chargé de lui faciliter sa mission en procédant à la vérification et à l'apurement provisoire des comptes des comptables. Le bureau de comptabilité n'avait d'ailleurs aucune juridiction proprement dite, comme la Cour actuelle des comptes : le contentieux des comptes avait été réservé aux tribunaux civils ordinaires (les tribunaux de district). Mais l'expérience ne tarda pas à montrer qu'il n'était pas pratique de confier à des autorités différentes la vérification, le jugement du contentieux et le règlement définitif des comptes. La loi du 28 pluviôse an III enleva en conséquence le contentieux des comptes aux tribunaux pour le remettre au bureau de comptabilité, déjà chargé de leur vérification. La constitution de l'an III acheva la réforme commencée par cette loi, en confiant aux commissaires de la comptabilité non seulement la vérification et le contentieux des comptes mais encore leur règlement définitif.

376. A l'avènement du Directoire, il y avait dans l'apurement et le règlement des comptes, tant de l'ancien régime que des premières années de la Révolution, un tel arriéré que les commissaires de la comptabilité durent consacrer toute leur activité à liquider le passé. A l'avènement du Consulat, ils avaient définitivement arrêté près de la moitié des comptes arriérés de l'ancien régime, et réuni la plupart des matériaux nécessaires pour la partie restante. Quant à la comptabilité de la Révolution, elle ne put être apurée et réglée définitivement que sous le Consulat et l'Empire.

(1) Constitution du 3 septembre 1791, chap. III, sect. I, art. 1 ; lois des 17-29 septembre 1791 et des 13 janvier- 12 février 1792.

LIVRE VI

La force publique

377. La constitution de l'an III définissait dans les termes suivants la mission de la force publique : art. 274 “ La force armée est instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors, et pour assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois „ ; art. 275 “ La force publique est essentiellement obéissante : nul corps armé ne peut délibérer. „

Au vœu de l'art. 276, la force armée devait se distinguer en garde nationale sédentaire et en garde nationale en activité. “ La République, expliquait l'art. 285, entretient à sa solde, même en temps de paix, sous le nom de gardes nationales en activité, une armée de terre et de mer. „ L'armée comprenait un élément particulier, la gendarmerie, à laquelle il était fait allusion dans l'art. 293 de la constitution ainsi conçu : “ Le Corps législatif détermine les moyens d'assurer par la force publique l'exécution des jugements et la poursuite des accusés sur tout le territoire français „ (1).

(1) Comparer la constitution des 3-14 septembre 1791, art. 2, titre IV : “ La force publique est composée de l'armée de terre et de mer, de la troupe spécialement destinée au service de l'intérieur, et subsidiairement des citoyens actifs, et de leurs enfants en état de porter les armes, inscrits sur le rôle de la garde nationale. „

CHAPITRE I

L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER

—

Section I. — L'ARMÉE DE TERRE

§ 1. Le recrutement de l'armée

378. PRINCIPE CONSTITUTIONNEL. " L'armée, disait l'art. 286 de la constitution de l'an III, se forme par enrôlements volontaires, et, en cas de besoin, par le mode que la loi détermine. „

379. *Les antécédents*. En faisant appel en ordre principal au volontariat pour le recrutement de l'armée, la constitution de l'an III restait fidèle à la doctrine de 1789. Dès le 16 décembre de cette année l'Assemblée constituante, après une mémorable discussion sur le recrutement de l'armée, avait rendu le décret suivant : " L'Assemblée nationale décrète que les troupes françaises, de quelque arme qu'elles soient, autres que les milices et gardes nationales, seront recrutées par enrôlement volontaire „, et ce décret avait été complété par celui des 4-20 mars 1791, qui abolissait les milices avec le système de recrutement forcé, par voie de tirage au sort, qui les caractérisait.

Ces décisions correspondaient entièrement aux vœux de l'opinion publique, tels qu'ils s'étaient manifestés dans les cahiers des États généraux (1). L'organisation militaire de

(1) CHASSIN, *L'Armée et la Révolution*, pp. 24 et suiv. ; EDM. CHAMPION, *La France d'après les cahiers de 1789*, pp. 169 et suiv. On sait que les *cahiers* reproduits dans les *Archives parlementaires* (voir plus haut, p. 35, note 4), loin d'être complets, ne sont même pas tous authentiques. Cfr. à cet égard, A. BRETTE, *Les cahiers de 1789 et les Archives parlementaires* (dans la *Révolution française*, 1904, t. XLVII), ainsi que divers articles de M. AULARD, dans la même revue, année 1889, t. XVI, p. 193 ; année 1895, t. XXIX, p. 151 ; et année 1903, t. XLIV, p. 83.

l'ancien régime, qui comportait à côté de l'armée permanente proprement dite, les milices provinciales, était fortement décriée à cette époque, à cause des abus auxquels elle donnait lieu. L'*armée* se recrutait en principe par enrôlement volontaire à prix d'argent ; mais dans le fait, le recrutement était devenu un véritable racolage où la séduction, la fraude et la violence se donnaient libre carrière et qui peuplait les régiments de la lie de la population. Quant aux milices, elles se levaient par enrôlement forcé, au moyen du tirage au sort ; mais le grand nombre d'exemptions arbitraires et le fonctionnement vicieux de l'institution en avaient rendu le poids odieux aux populations. Elles en réclamaient instamment l'abolition (1).

380. L'enrôlement volontaire à prix d'argent avait cependant rencontré au sein de l'Assemblée constituante un certain nombre d'adversaires, qui invoquaient contre lui les abus auxquels il avait donné lieu. En leur nom, Dubois-Crancé (2) préconisa une sorte de service personnel général : " J'établis pour axiome, disait-il, qu'en France tout citoyen doit être soldat et tout soldat citoyen, ou nous n'aurons jamais de constitution. „ Son système n'avait cependant rien de commun avec le service général obligatoire à la prussienne : c'était plutôt une formule de *nation armée*.

Le noyau permanent de cette armée devait même se recruter par le volontariat (3).

Quelque réduites que fussent les charges personnelles dans le système préconisé par Dubois-Crancé, l'Assemblée ne voulut pas l'admettre. " Ce serait, disait le rapporteur, vouloir attaquer la liberté des pères de famille. „ — " La France, s'écriait un autre orateur, ne pourrait admettre la conscription militaire comme loi fondamentale, sans porter une atteinte dangereuse à ses cultivateurs, à ses commerçants, à ses artistes, à ses manufacturiers, sans détruire les convenances, sans troubler le repos, sans violer la liberté de

(1) Duc d'Aumale, *Les institutions militaires de la France*, Bruxelles, 1867, pp. 27, 44.
(2) Jung, *Dubois-Crancé*, Paris, 1884, t. I, pp. 24 et suiv., 36.
(3) Chassin, *ouv. cité*, p. 67.

17

tous les citoyens... Vous n'hésiterez pas, je l'espère, à repousser une opinion que je crois incompatible avec la tranquillité, la liberté, les droits de l'homme et du citoyen, l'utilité publique, notre esprit national, et toutes nos manières d'être morales et politiques „ (1).

381. En maintenant le volontariat et en l'encourageant par des avantages pécuniaires, l'Assemblée constituante prit d'ailleurs les mesures les plus minutieuses pour éviter les abus du racolage. “ Tout engagement, disait le décret des 9-25 mars 1791 relatif aux recrutements, aux engagements, aux rengagements et aux congés (2), contracté dans l'ivresse, par surprise ou par violence de la part des recruteurs, sera déclaré nul à la ratification. „ Aucun engagement n'était en effet valable qu'après la ratification faite à la municipalité, et cette ratification ne pouvait avoir lieu dans la même journée pendant laquelle il avait été contracté.

382. Ni les menaces de guerre, ni même l'ouverture de la campagne contre l'Autriche et la Prusse ne modifièrent à l'égard du volontariat les vues des Assemblées. Pour compléter les forces militaires du pays, la Constituante, la Législative et la Convention elle-même firent d'abord appel aux volontaires (3). Le décret du 24 février 1793 qui mettait “ tous les citoyens français, depuis l'âge de dix-huit ans jusqu'à quarante ans accomplis, non mariés ou veufs sans enfants, en état de réquisition permanente, jusqu'à l'époque du complément du recrutement effectif des 300,000 hommes de nouvelle levée décrété „ admettait encore les communes à fournir leur contingent en volontaires (art. 10 et 11), et auto-

(1) Cité par CHASSIN, *ouv. cité*, p. 73.

(2) Voir aussi le décret des 24-25 janvier 1792. — Le décret des 9-25 mars 1791 a été publié en Belgique en vertu de l'arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V.

(3) Décrets de la Constituante : 21-22 juin 1791 et 4-12 août 1791 ; décrets de la Législative : 28 décembre 1791- 3 février 1792 ; 5-6 mai 1792, 21-31 mai 1792 ; 20-22 juillet 1792 : ce dernier, rendu après que le 11 juillet 1792 la patrie eût été officiellement déclarée en danger ; — décret de la Convention : 24 février 1793.

risait, à défaut de volontaires en nombre suffisant, les citoyens appelés à marcher à se faire remplacer. Ce ne fut qu'à l'heure des suprêmes périls, lorsque la France, dans l'été de 1793, fut à la fois menacée d'invasion et déchirée par la guerre civile, que la Convention recourut sans restriction au service personnel obligatoire. La célèbre loi des 23-24 août 1793, décrétant la *levée en masse,* supprimait, en effet, la faculté du remplacement (art. 7).

383. L'application du principe constitutionnel. Conformément au vœu de la constitution et à la tradition de la Révolution, les Conseils n'admirent le service militaire universel et obligatoire qu'en cas de danger de la patrie. " Tout Français est soldat, disait l'article 1er de la loi du 19 fructidor an VI (5 septembre 1798) relative au mode de formation de l'armée de terre, et se doit à la défense de la patrie. Lorsque la patrie est déclarée en danger, ajoutait l'art. 2, tous les Français sont appelés à sa défense, suivant le mode que la loi détermine : ne sont pas même dispensés ceux qui auraient déjà obtenu des congés. „

Hors le cas du danger de la patrie, les Conseils mirent le volontariat à la base du recrutement de l'armée. " Hors le cas du danger de la patrie, disait l'article 3 de la loi du 19 fructidor an VI, l'armée de terre se forme par des enrôlements volontaires et par la voie de la conscription militaire. „ La conscription était seulement destinée à suppléer à l'insuffisance du volontariat. Le nombre de soldats qu'elle pouvait appeler sous les drapeaux devait en effet se régler, aux termes de l'art. 5, " par la connaissance de l'incomplet de l'armée et du nombre des enrôlés volontaires non encore présents aux drapeaux „. Et si les Conseils, au début (1), imposèrent aux hommes appelés par la conscription le service personnel, ils ne tardèrent pas à revenir sur cette résolution.

(1) Loi organique du 19 fructidor an VI (5 septembre 1798), et loi du 3 vendémiaire an VII (24 septembre 1798) appelant sous les drapeaux la première classe de la conscription. On trouvera la loi du 3 vendémiaire an VII dans la Coll. Hayez, t. XII, p. 167, et au *Bulletin des lois.*

La loi du 28 germinal an VII (1) (17 avril 1799), relative au complément de la levée ordonnée par celle du 3 vendémiaire précédent, permit aux cantons de fournir leur contingent en volontaires et autorisa les remplacements. Ce ne fut que sous le coup d'un péril extérieur imminent que la loi du 10 messidor an VII (28 juin 1799) décréta une sorte de levée en masse, avec service obligatoire, sans faculté de remplacement.

384. Seuls les Français pouvaient, aux termes de l'art. 287 de la constitution, être admis dans l'armée française, avec une exception pour l'étranger " qui aurait fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République ".

385. Les principes fondamentaux de la loi du 19 fructidor an VI mis en lumière, il importe d'exposer séparément son fonctionnement quant aux volontaires et quant aux conscrits.

I. — LES VOLONTAIRES

386. La loi du 19 fructidor an VI subordonnait la faculté de s'enrôler dans l'armée comme volontaire à des conditions d'âge et de bonne conduite. Il fallait, en règle générale, avoir atteint l'âge de dix-huit ans accomplis et ne pas avoir dépassé celui de trente ans révolus. Les anciens militaires pouvaient être admis jusqu'à l'âge de quarante ans. Le certificat de bonne conduite devait être signé par le juge de paix et par l'agent municipal ou par l'administration municipale.

La durée de l'engagement était de quatre ans. En temps de guerre, elle se prolongeait " jusqu'au moment où les circonstances permettent de délivrer des congés absolus " (art. 8).

387. Les enrôlés volontaires ne recevaient aucune somme à titre d'engagement. Mais ils pouvaient désigner le corps et l'armée dans lesquels ils désiraient servir, pourvu qu'ils eussent la taille et les autres qualités requises. Les *rengagés*

(1) Non reproduite dans la *Pasinomie:* on en trouvera le texte, accompagné d'une *instruction du ministre de la guerre*, dans la Coll. HAYEZ, t. XIV, p. 22.

devaient recevoir une haute paie d'un franc par mois pendant les quatre premières années, de deux francs par mois pendant les quatre suivantes et de trois francs par mois pendant tout le temps qu'ils continuaient à servir. La loi favorisait encore les rengagements, en les autorisant pour une courte durée. " La durée de ces enrôlements. disait l'art. 12, est de deux années chaque fois qu'ils sont renouvelés et ils peuvent l'être jusqu'au moment où, d'après les lois, ces défenseurs obtiendraient leur retraite " (1).

II. — LES CONSCRITS

388. Aux termes de l'art. 4 de la loi organique du 19 fructidor an VI, il appartenait au *Corps législatif* de fixer par une loi particulière, ce que nous appellerions aujourd'hui le contingent, c'est-à-dire " le nombre des défenseurs conscrits qui doivent être mis en activité de service ". Nous savons déjà que le Corps législatif devait régler ce nombre " par la connaissance de l'incomplet de l'armée et du nombre des enrôlés volontaires non encore présents aux drapeaux " (art. 5).

Il importe d'esquisser rapidement les règles d'après lesquelles se faisaient les levées, et de préciser, tout d'abord, sur quels Français pesait l'obligation de la conscription.

389. L'obligation militaire. *Principe général.* " La conscription militaire, disait l'art. 15, comprend tous les Français depuis l'âge de vingt ans accomplis jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans révolus. "

Les conscrits étaient divisés en cinq classes, ne comprenant chacune que les conscrits d'une même année. La première classe se composait des Français qui, au 1er vendémiaire de chaque année (22 septembre), avaient terminé leur vingtième année ; la seconde classe de ceux qui, à la même époque, avaient terminé leur vingt-et-unième année, et ainsi de suite, classe par classe, année par année.

(1) Voir la loi du 28 fructidor an VII sur la solde de retraite pour l'armée de terre.

Le contingent devait porter d'abord sur les conscrits de la première classe ; ceux de la seconde classe ne pouvaient être appelés sous les drapeaux que quand ceux de la première étaient tous en activité de service, et ainsi de suite, classe par classe (art. 20).

390. *Durée du service.* Des congés absolus (définitifs) devaient, aux termes de l'art. 21, être délivrés aux conscrits dans le cours du mois de vendémiaire qui suivait l'époque à laquelle ils avaient terminé leur vingt-cinquième année. La durée normale du service actif était par suite de cinq ans. En temps de guerre, cependant, la durée de service était prolongée : il appartenait, dans cette hypothèse, " aux lois de circonstances rendues sur les congés „, de la régler (art. 21-60).

391. *Exemption. Dispense. Remplacement.* La loi organique n'*exemptait de la conscription* (art. 16) que ceux qui faisaient déjà partie de l'armée de terre, ceux qui appartenaient à l'inscription maritime ou à la marine, et ceux qui étaient mariés, à la date du 23 nivôse an VI (22 janvier 1798).

Elle n'admettait de *dispense du service actif* que pour cause d'infirmité ou d'incapacité de service (art. 51).

Aucune faculté de *remplacement* n'atténuait, au début, la rigueur du service personnel. Mais, comme nous l'avons déjà dit, le législateur ne tarda pas à se raviser et la loi du 28 germinal an VII, dont l'objet était de décréter les mesures nécessaires pour la levée effective des 200,000 hommes appelés sous les drapeaux par la loi du 3 vendémiaire an VII, permit le remplacement à certaines catégories de conscrits.

Il convient de noter également qu'une loi du 23 fructidor an VI permit au Directoire d'accorder, dans les départements de l'ouest, qui avaient été ravagés par la guerre civile, certaines dispenses de service actif dans l'intérêt de l'agriculture (art. 11).

392. Les opérations du recrutement. La composition de l'armée d'après les principes que nous venons d'indiquer résultait de quatre opérations principales : 1° la formation

des tableaux de recensement des conscrits ; 2° la désignation des conscrits pour le contingent appelé par la loi ; 3° l'examen des conscrits ; 4° la répartition des hommes du contingent entre les diverses armes.

393. 1° *Formation des tableaux.* Trois autorités collaboraient à la formation des tableaux : les administrations municipales, les administrations centrales de département et les bureaux du ministère de la guerre.

Les administrations municipales dressaient par classe et, dans chaque classe, par ordre d'âge, le tableau des conscrits de leur arrondissement (1). Les administrations départementales fondaient ces tableaux dans un tableau départemental. Les bureaux de la guerre, à l'aide de ces tableaux, formaient, sans distinction de canton ou de département, mais toujours classe par classe, le tableau de tous les conscrits de la République. L'ordre d'inscription dans ce tableau se réglait par l'âge : les moins âgés étaient inscrits les premiers, de telle sorte qu'un jour de plus ou de moins était pris en considération pour déterminer le rang de chaque conscrit (art. 37).

Les tableaux particuliers de cantons et de communes étaient publics. Tout citoyen pouvait réclamer contre les omissions ; tout conscrit pouvait aussi réclamer contre les erreurs commises à son préjudice. Les administrations centrales statuaient sur les réclamations, sauf recours au ministre de la guerre ou au Directoire exécutif (art. 34).

394. 2° *Désignation des conscrits pour le contingent.* Suivant le système de la loi, ce n'était pas le tirage au sort, comme aujourd'hui, qui désignait les conscrits appelés à faire partie du contingent, c'était l'âge qui était décisif à cet égard : les plus jeunes marchaient à concurrence du nombre d'appelés. " Lorsqu'une loi, disait l'art. 44 de la loi du 19 fructidor an VI, aura ordonné une levée de défenseurs

(1) Cet arrondissement coïncidait avec les limites de la commune lorsqu'il s'agissait de l'administration municipale d'une commune de plus de cinq mille âmes ; il coïncidait avec les limites du canton, lorsqu'il s'agissait d'une administration municipale de canton. Voir plus haut, n° 254.

conscrits, et fixé le nombre de ceux qui doivent être mis sur pied, le Directoire exécutif se fera représenter, par le ministre de la guerre, le tableau général des défenseurs conscrits de toute la République ; il les comptera en commençant par les moins âgés jusqu'à concurrence du nombre dont la levée aura été ordonnée ; il prendra le nom du conscrit qui, par cet ordre, se trouvera le dernier appelé, comme étant le plus âgé de tous ceux qui doivent être mis sur pied. „ Les nom, prénoms, etc., l'an, le mois, le jour de naissance de ce conscrit devaient être solennellement publiés dans toute la République par une proclamation du Directoire exécutif (art. 44). Aussitôt que le nom et l'âge de ce conscrit avaient été ainsi proclamés, tous les conscrits de la République, du même âge ou d'un âge inférieur, étaient censés appelés par la loi et obligés de rejoindre leurs drapeaux (art. 45).

Dans le fait, cette procédure ne put s'appliquer, les tableaux de recensement n'étant pas dressés lorsque le 3 vendémiaire an VII le Corps législatif décréta une levée de deux cent mille hommes (1). La loi de ce jour appela en bloc à l'armée active toute la première classe de l'an VII, c'est-à-dire tous les Français qui au 1er vendémiaire an VII (22 septembre 1798) avaient terminé leur vingtième année (2).

395. La procédure de la désignation des conscrits pour le contingent appelé fut plus gravement modifiée lorsque le Corps législatif décréta une levée complémentaire.

La première application de la loi sur la conscription avait soulevé des protestations générales dans toute la République. Dans nos provinces, elle provoqua, ainsi qu'on le sait, la guerre des *Paysans*, dont nous n'avons pas à retracer ici les héroïques mais vains efforts (3). Non seulement dans les

(1) Cette loi n'est pas reproduite dans la *Pasinomie*. On la trouvera dans la Collection HAYEZ, t. XII, p. 167. Cfr. aussi *ibid.*, une instruction du ministre de la guerre, ainsi que des proclamations et arrêtés de l'administration centrale de la Dyle : t. XII, p. 186 ; t. XIII, pp. 83, 90, 151, 171.

(2) C'étaient les jeunes gens nés depuis le 22 septembre 1777 inclusivement, jusques et y compris le 21 septembre 1778.

(3) La conscription ne fut que le prétexte de l'insurrection : les

départements réunis mais presque partout, les administrations municipales avaient mis tant d'inertie et de négligence dans l'exécution de la loi et les conscrits si peu de zèle à rejoindre les drapeaux que l'armée manqua du complément attendu. Le législateur y pourvut par la loi du 28 germinal an VII, en intéressant directement les populations et les administrations à l'exécution exacte de la loi. A cette fin, cette loi chargeait le Directoire de répartir entre les départements les hommes manquants sur la levée de deux cent mille hommes : les administrations centrales devaient à leur tour répartir le contingent départemental entre les cantons et les communes. Quant au contingent cantonal, il devait être fourni, d'abord, par les conscrits de la première classe qui n'étaient pas sous les drapeaux, et ensuite, à concurrence du nombre effectif des défaillants de la première classe, par les deuxième et troisième classes. C'était le tirage au sort, effectué au chef-lieu du département, en séance publique de l'administration centrale, qui devait désigner, dans les 2me et 3me classes, les conscrits appelés à marcher (1).

La loi du 28 germinal an VII permettait aux cantons et aux communes de fournir en volontaires, à charge d'en demeurer responsables, la partie de leur contingent assignée sur les 2me et 3me classes. Les conscrits désignés par le sort pouvaient fournir un remplaçant, dans les cinq jours.

396. Les périls extérieurs n'ayant fait que s'aggraver dans l'été de 1799, une loi du 10 messidor an VII appela aux armées actives les conscrits de toutes les classes qui n'avaient pas encore été appelés. Aucun remplacement ne fut permis.

rigueurs du régime nouveau en furent la cause. (Cfr. plus bas, no 485). — Voir sur la guerre des paysans, les travaux de Orts et de Van Caeneghem, cités plus haut, no 185; Thys, *Les Conscrits de 1798-1799*, Anvers, 1890; Gebruers, *Eenige aanteekeningen over den besloten tijd en den Boerenkrijg in de Kempen*, Turnhout, 1899-1900; De Lantsheere, *Le dossier d'un brigand*, Bruxelles, 1902. Sur les publications qui ont paru en 1898, lors du centenaire, voir une note que nous avons publiée dans les *Archives belges*, 1899, p. 9.

(1) Instruction du ministre de la guerre sur la levée de deux cent mille hommes, art. 16, dans la Coll. Hayez, t. XIV, p. 25. Cfr. aussi Thys, *De Belgische Conscrits*, Antwerpen, 1890, p. 337.

Ceux même qui s'étaient fait remplacer en vertu de la loi du 28 germinal furent tenus de marcher en personne si leurs remplaçants avaient déserté, avaient été réformés ou appelés à l'armée par la conscription (1).

Cette loi ne fut pas mise à exécution dans les départements réunis.

397. 3° *L'examen des conscrits.* Le règlement de la procédure de l'examen des conscrits au point de vue des dispenses pour cause d'infirmité avait été renvoyé par l'art. 51 de la loi du 19 fructidor an VI à une loi ultérieure. Comme cette loi n'était pas encore votée à la date de la première levée, le ministre de la guerre, sous l'approbation du Directoire, y pourvut provisoirement (2). Il décida que cet examen se ferait par un jury composé de cinq pères de famille, choisis par l'administration municipale parmi ceux qui avaient des enfants à la défense de la patrie. Le jury était aidé d'un officier de santé et le commissaire du Directoire assistait à ses séances, sans voix délibérative (3).

398. La loi du 28 nivôse an VII, comblant la lacune de la loi du 19 fructidor, introduisit un autre système. Les dispenses étaient de deux sortes : provisoires ou définitives. Elles ne pouvaient être accordées que pour cause d'infirmité, d'incapacité ou de maladie constatées. Les dispenses provisoires ne pouvaient excéder le terme de trois mois, mais les intéressés pouvaient obtenir des prolongations.

Les motifs de dispense étaient appréciés par les administrations municipales ou par les administrations centrales de département, sur le rapport d'officiers de santé nommés par elles à cet effet. Les administrations municipales ne pouvaient

(1) Les conscrits appelés par la loi du 10 messidor devaient être organisés en bataillons auxiliaires départementaux. Voir à cet égard la loi du 14 messidor an VII.

(2) La loi du 3 vendémiaire an VII chargeait le Directoire de régler par le mode le plus convenable la levée des deux cent mille conscrits qu'elle appelait sous les drapeaux.

(3) Instruction du ministre de la guerre, en date du 11 vendémiaire an VII, dans la Coll. Hayez, t. XII, p. 186.

accorder de dispenses définitives que dans le cas d'infirmités palpables et notoires. Les dispenses, provisoires ou définitives, prononcées par les administrations municipales devaient d'ailleurs être adressées à l'administration centrale de département, qui les confirmait ou les annulait. Les dispenses prononcées par les administrations centrales devaient être adressées au ministre de la guerre, qui pouvait les confirmer ou les annuler.

399. Après la loi du 10 messidor an VII, appelant à l'armée les conscrits des cinq classes qui n'y avaient pas été appelés par les lois précédentes, une loi du 27 messidor an VII vint annuler toutes les dispenses précédemment accordées. Ceux dont les dispenses étaient annulées et les conscrits nouvellement appelés qui avaient des infirmités à faire valoir durent s'adresser à un jury, que cette loi créait à cet effet, dans chaque département. Il était composé des trois plus anciens capitaines désignés par le Directoire pour l'organisation des bataillons auxiliaires (1). Ce jury devait s'adjoindre deux officiers de santé, choisis de préférence parmi ceux salariés par la République : le commissaire central assistait à ses opérations.

Les dispenses devaient être accordées à l'unanimité du jury et confirmées par le ministre de la guerre.

400. 4° *Répartition des conscrits entre les divers corps.* La répartition des hommes entre les divers corps de troupes devait se faire d'après les instructions du ministre de la guerre. La loi du 19 fructidor an VI donnait au recrutement national la préférence sur le recrutement régional. " Aussitôt, disait l'art. 38, après la formation du tableau général des défenseurs conscrits de la République, le ministre de la guerre fera, classe par classe, la répartition de ces défenseurs dans les différentes armes et dans les différents corps, eu égard à leur incomplet respectif, en telle sorte que, dans chaque corps, il se trouve des conscrits de tous les âges et de toutes les classes. "

(1) Voir page 266, note 1.

Notification de cet état de répartition était par les soins des administrations centrales imprimée et adressée, pour être affichée, aux administrations municipales.

En fait, on procéda un peu différemment (1). Le ministre de la guerre se borna à indiquer aux généraux commandant dans les départements l'armée ou la division à laquelle étaient destinés les conscrits du département. Arrivés au corps dont ils devaient faire partie, les hommes y étaient de suite incorporés (2).

§ 2. *L'organisation de l'armée* (3)

401. Ce serait sortir du cadre assigné à ce travail que d'exposer dans ses détails l'organisation de l'armée. Mais il convient de dire au moins quelques mots des divers éléments qui entraient dans sa composition, des règles de l'avancement et du commandement territorial.

402. Composition de l'armée. *L'amalgame*. Au début de la Révolution, les volontaires nationaux avaient été incorporés dans des unités distinctes de celles de l'armée permanente. Mais ce système fut bientôt modifié. " Aux armées, dit M. Dussieux (4), les bataillons de gardes nationaux étaient mal vus des anciens régiments et méprisés par eux ; en

(1) Voir plus haut, p. 266, note 2.

(2) Instruction du ministre, art. 32-33, dans la Coll. Hayez, t. XIV, p. 27. Cfr. Mahon, *Études sur les armées du Directoire*, p. 131.

(3) Consulter parmi les travaux modernes : L. Dussieux, *L'Armée en France, histoire et organisation*, Versailles, 1884, t. II ; Mahon, *Études sur les armées du Directoire*, Paris, 1905 ; les diverses publications de la *Section historique de l'État-major de l'armée française* sur les campagnes de la Révolution ; Rousset, *Les volontaires (1791-1794)*, Paris, 1882 ; Thoumas, *Les Transformations de l'armée française*, Paris, 1887. — Comme travaux plus anciens, voir Sainte-Chapelle, *L'Armée et la patrie ou histoire générale des institutions militaires de France pendant la Révolution*, Paris, 1820-1821 ; Sicard, *Histoire des institutions militaires des Français*, Paris, 1831 ; Poisson, *L'Armée et la Garde nationale*, Paris, 1858 ; Duc d'Aumale, *Les institutions militaires de la France*, Bruxelles, 1867 ; Chassin, *ouv. cité* ; etc.

(4) Dussieux, *ouv. cité*, t. II, p. 383, etc.

revanche, les gardes nationaux aimaient peu les soldats. Les Bleus et les Blancs (1) formaient donc deux éléments hétérogènes, lorsque Carnot fit l'*amalgame*, ou l'embrigadement, pour mettre fin à la confusion où se dissolvaient les bataillons nouveaux. Il fondit en une seule masse les Blancs et les Bleus. Les anciens régiments disparurent ; le nom de régiment disparut aussi. On créa des demi-brigades qui furent désignées par un numéro d'ordre et composées d'un bataillon de ligne et de deux bataillons de gardes nationaux. L'effectif de la demi-brigade fut de 2500 hommes (2). La République eut 243 demi-brigades, et comme il restait encore beaucoup de bataillons de gardes nationaux, on en forma 15 autres demi-brigades, ce qui porta le nombre total des demi-brigades d'infanterie à 258. Enfin, pour faire cesser la division entre les Bleus et les Blancs, on donna l'habit bleu à tout le monde. „ Décrété par la loi des 21-26 février 1793 (3), le principe de l'amalgame demeura dans la suite la règle fondamentale des armées de la République : sous le Directoire, comme sous la Convention, les volontaires de toutes catégories, les réquisitionnaires de 1793 et plus tard les conscrits furent incorporés, sans distinction d'origine, dans les mêmes unités. Il y eut cependant quelques exceptions. C'est ainsi que les conscrits de la levée en masse de messidor an VII furent d'abord incorporés dans des unités spéciales, dites bataillons départementaux (4).

403. *La réorganisation de l'an IV.* Les événements de la guerre n'avaient pas tardé à affaiblir fortement les effectifs des diverses unités sorties de l'amalgame : pour y remédier sans faire appel à de nouvelles levées, il fallut réduire le nombre

(1) Les gardes nationaux avaient l'habit bleu ; les soldats des anciens régiments avaient toujours l'habit blanc des armées de la monarchie.

(2) Le décret du 2 frimaire an II dont il est question dans la note suivante modifia la composition des demi-brigades. Voir plus bas, nº 405.

(3) Sur les mesures d'exécution, voir les décrets des 12-27 août 1793, du 2 frimaire an II, du 21 nivôse an II, du 11 et du 17 pluviôse an II.

(4) Voir plus haut, nº 396.

des demi-brigades et verser dans les unités maintenues les effectifs des régiments supprimés. Avant de se séparer, la Convention chargea le Comité de salut public de cette réorganisation. Aux termes d'un décret du 20 vendémiaire an IV, ce Comité devait régler par des arrêtés tout ce qui était relatif à la force et à l'organisation de l'armée de terre et de mer pour l'an IV (1795-1796). Il s'acquitta de la mission qui lui avait été confiée par un arrêté du 10 brumaire an IV, que le Directoire ne tarda pas à compléter par les arrêtés organiques du 18 et du 27 nivôse an IV (7 et 16 janvier 1796) (1).

404. Aux termes de l'arrêté du 18 nivôse an IV, les armes qui entraient dans la composition de l'armée étaient l'*infanterie*, la *cavalerie*, l'*artillerie* et le *génie* (2).

405. *L'infanterie* (3). L'infanterie se divisait en infanterie de ligne et en infanterie légère. *L'infanterie de ligne* devait comprendre 110 demi-brigades, dont 10 destinées aux colonies, et l'*infanterie légère* 30 demi-brigades. L'arrêté du 18 nivôse an IV conservait à ces demi-brigades la composition normale qu'avait décrétée la loi du 2 frimaire an II : chaque demi-brigade comprenait trois bataillons de mille soixante-sept hommes (4) ; chaque bataillon comprenait neuf

(1) Les arrêtés du 18 et du 27 nivôse an IV n'ont pas paru au *Bulletin des lois* ni dans les Coll. Hayez et Huyghe. Ils sont analysés dans Mahon, *Études sur les armées du Directoire*, pp. 31 et suiv. — On en trouvera le texte dans le *Journal militaire*, an IV, p. 949.

(2) Réunis au génie en 1791, les *ingénieurs géographes* avaient été rétablis en corps séparé en 1792, comptant 36 officiers recrutés à l'école polytechnique. Il exista aussi, à certains moments, des compagnies spéciales d'aérostiers. L'arrêté du 18 nivôse an IV ne parlait ni des géographes ni des aérostiers.

(3) Sur les organisations antérieures de l'infanterie, voir les décrets des 28 septembre-21 octobre 1791, 21-26 février 1793, 2 frimaire an II (22 novembre 1793), 9 nivôse an II (8 janvier 1794) et 9 pluviôse an II (28 janvier 1794). — A la fin du Directoire, la loi du 23 fructidor an VII sur le personnel de la guerre modifia quelque peu la composition de l'arme de l'infanterie ; cette loi fut suspendue par celle du 26 brumaire an VIII, rendue sous le Consulat provisoire.

(4) Sans l'état-major. — Sur le 3me bataillon, voir les arrêtés du Directoire du 17 vendémiaire an VII et du 14 prairial an VII.

compagnies, dont huit de fusiliers (de 123 hommes) et une compagnie d'élite (de 83 hommes); dans l'infanterie de ligne, les soldats d'élite s'appelaient *grenadiers ;* dans l'infanterie légère, *carabiniers*. Jusqu'en 1798, les demi-brigades comprirent souvent dans leur effectif (3201 hommes) une compagnie de canonniers, de 48 hommes, chargés de servir les pièces de bataillon : c'est ce qu'on appelait l'*artillerie régimentaire*, distincte du corps de l'artillerie proprement dit.

406. *La cavalerie* (1). La cavalerie se divisait en cavalerie proprement dite et en cavalerie légère. Le régiment de *cavalerie* proprement dite était fort de 532 hommes ; il comptait trois escadrons : chaque escadron était formé de deux compagnies (chacune de 86 hommes). Le régiment de *cavalerie légère* (dragons, chasseurs à cheval et hussards) avait 944 hommes, répartis entre quatre escadrons, chacun de deux compagnies (à 116 hommes). Il devait y avoir 26 régiments de cavalerie, 21 de dragons, 25 de chasseurs et 13 de hussards (2).

407. *L'artillerie* (3). L'arme de l'artillerie comprenait huit régiments d'artillerie à pied, huit régiments d'artillerie à cheval, douze compagnies d'ouvriers et un corps de pontonniers. Le régiment d'*artillerie à pied* (1787 hommes) était de vingt compagnies de 93 hommes chacune ; le *régiment d'artillerie à cheval* (466 hommes) avait six compagnies; le corps de *pontonniers*, huit compagnies de 74 hommes; chaque compagnie d'*ouvriers* comprenait 87 hommes.

(1) Arrêté du 27 nivôse an IV (16 janvier 1796) analysé dans Mahon, *ouv. cité*, pp. 32-33. — Sur la composition antérieure de la cavalerie, voir les décrets des 28 septembre- 21 octobre 1791, 21-26 février 1793, 21 nivôse et 11 pluviôse an II. – Sur la loi du 23 fructidor an VII qui donnait à l'arme de la cavalerie une composition quelque peu différente de celle ci-dessus exposée, voir l'observation de la page 270, note 3.

(2) Mahon, *ouv. cité*, p. 33.

(3) Loi du 18 floréal an III (7 mai 1795) et arrêté du Directoire du 18 nivôse an IV (7 janvier 1796). — Sur la composition antérieure de l'arme, voir les lois des 2-15 décembre 1790, des 21-26 février 1793.

408. *Le génie.* L'arme du génie comprenait un certain nombre de bataillons de véritables *sapeurs* du génie et six compagnies de *mineurs* (1).

409. *Les commissaires des guerres.* Les détails de l'*administration militaire* étaient confiés aux *commissaires des guerres,* dont l'organisation fut plusieurs fois remaniée au cours de la Révolution. A l'époque de l'annexion de la Belgique à la République, les attributions et le fonctionnement de l'institution étaient régis par la loi du 28 nivôse an III (2). La hiérarchie de ces fonctionnaires comprenait des commissaires ordonnateurs en chef, des commissaires ordonnateurs, des commissaires des guerres de première classe et des commissaires des guerres de seconde classe. Leur nomination, que la Convention s'était d'abord réservée, appartint plus tard au pouvoir exécutif.

410. *Le service de santé.* L'état de guerre avait rendu particulièrement urgente une organisation sérieuse du service de santé des armées et des hôpitaux militaires. La Convention s'efforça d'y pourvoir par la loi du 3 ventôse an II et par un règlement en date du 7 ventôse de la même année annexé à cette loi.

Le service de santé, qui comportait un personnel de médecins, chirurgiens et pharmaciens hiérarchiquement organisés, n'était pas autonome. Il était placé sous la surveillance des commissaires des guerres.

411. LES RÈGLES DE L'AVANCEMENT ET LA COLLATION DES GRADES (3). *Les antécédents.* Les règles relatives à l'avance-

(1) Décrets des 24-31 octobre 1790, du 2 et du 6 brumaire an II, du 25 frimaire an II (15 décembre 1793) et du 14 ventôse an III ; arrêtés du Directoire du 18 nivôse an IV et du 5 pluviôse an VI (24 janvier 1798). DUSSIEUX, *ouv. cité,* t. II, p. 401.

(2) Sur les organisations antérieures, voir les lois des 20 septembre- 14 octobre 1791, des 11-15 septembre 1792, du 21 février 1793, titre VIII, art. 7, et des 16-22 avril 1793.

(3) Sur les différents grades, leurs fonctions, etc., voir L. HENNET, *Notices historiques sur l'État-major général,* Paris, 1892 ; CHARAVAY, *Les grades militaires sous la Révolution,* dans la *Révolution française,* 1894, t. XXVII, pp. 289 et suiv.

ment dans l'armée varièrent assez fréquemment dans le cours de la Révolution. Le décret des 23 septembre- 29 octobre 1790 faisait à l'ancienneté de grade une part capitale : l'ancienneté réglait exclusivement l'avancement aux grades de lieutenant et de capitaine, et partageait, avec le choix du Roi, la promotion aux grades de lieutenant-colonel, colonel, maréchal de camp et lieutenant général. Seul, le grade de maréchal de France était exclusivement conféré par le choix du Roi (1). Quant à l'accession au grade de sous-lieutenant, un quart des emplois était réservé aux sous-officiers, et devait être attribué partie à l'ancienneté, partie au choix ; les trois quarts restants devaient être conférés au concours, à la suite d'examens publics. Mais la désorganisation provoquée par l'émigration nécessita des mesures transitoires : les droits de l'ancienneté furent étendus et l'organisation des concours et examens pour l'accès à la sous-lieutenance suspendue avant même d'avoir fonctionné (2).

La Convention nationale par le décret des 21-26 février 1793 sur l'organisation de l'armée, commença par réduire la part accordée à l'ancienneté, et décida que les deux tiers des grades (sauf celui de chef de brigade, toujours conféré à l'ancienneté, et ceux de généraux de brigade et de division, conférés partie à l'ancienneté, partie au choix du ministre de la guerre) seraient conférés par l'élection (3). La Convention ne

(1) L'article 6 du titre préliminaire du décret des 21-26 février 1793 modifia les dénominations des grades : un lieutenant-colonel s'appela désormais chef de bataillon ou chef d'escadron (dans la cavalerie); un colonel : chef de brigade ; un maréchal de camp : général de brigade ; un lieutenant-général : général de division ; un général d'armée : général en chef. Le titre de maréchal de France fut supprimé par le même décret.

(2) Décrets des 10 avril 1791, 1-6 août 1791, 28 septembre- 13 novembre 1791, et 10-15 avril 1792.

(3) L'élection était le seul système en vigueur dans les bataillons de gardes nationaux, qui avaient été mis en activité de service en 1791 et 1792 pour concourir avec l'armée à la défense de la patrie, et dont le décret du 21 février ordonnait désormais l'amalgame avec les bataillons de ligne. — Voir les décrets cités plus haut, p. 258, note 3.

s'était réservé que la nomination des généraux en chef, pourvus d'ailleurs d'une simple commission temporaire (1). " Le décret du 21 février poussait le principe de l'ancienneté à l'absurde, dit le général Thoumas (2), en substituant à l'ancienneté de grade l'ancienneté de service à grade égal, de sorte qu'un vieux soldat pouvait arriver en quelques jours à être le chef du régiment dont il faisait partie. „ On vit arriver ainsi dans les hauts grades de parfaits ignorants.

L'élection ne conserva pas longtemps dans la collation des grades l'importance que lui donnait le décret du 21 février (3). Déjà par le décret du 1er thermidor an II (19 juillet 1794) la Convention décidait que le tiers des emplois, depuis le grade de sous-lieutenant jusqu'à celui de chef de bataillon ou d'escadron inclusivement, serait affecté à la récompense des défenseurs de la patrie qui se seraient distingués dans les armées par des traits de bravoure ou par des actions héroïques, et l'Assemblée se réserva à elle-même la collation de ces récompenses.

L'avancement militaire fut une dernière fois réglé sous la Convention par le décret du 14 germinal an III (3 avril 1795). En vertu de ce décret, l'avancement se faisait en principe de trois manières : un tiers par ancienneté de *grade*, un tiers par élection, le dernier tiers à la nomination du corps législatif. Par exception, l'emploi de chef de brigade était conféré à l'ancienneté exclusivement, et ceux de généraux de brigade ou de division exclusivement au choix de la Convention. L'élection par les corps se faisait d'ailleurs dans des conditions très différentes de celles prévues par le décret des 21-26 février 1793. Les simples soldats, et même les sous-officiers, cessèrent de participer à l'élection des officiers.

(1) Décrets des 21-26 février 1793, art. 14 titre I section II, et du 19 vendémiaire an II.

(2) Thoumas, *Transformations de l'armée française*, t. I, p. 417.

(3) Les historiens militaires ne sont pas d'accord sur les résultats du système de l'élection. Cfr. Thoumas, *ouv. cité*, t. I, p. 417, et Dussieux, *ouv. cité*, t. II, p. 395. — Il ne faut pas perdre de vue qu'à cette époque beaucoup d'avancements se firent d'une manière irrégulière, à raison des nécessités de la guerre, du désordre général et des pouvoirs illimités des représentants du peuple en mission près les armées (Cfr. le décret du 9 avril 1793).

Des règles particulières réglaient l'avancement dans l'artillerie et dans le génie. C'est ainsi qu'en vertu de la loi du 18 floréal an III sur l'organisation de l'artillerie (1), l'élection ne jouait aucun rôle dans l'avancement : les grades étaient attribués soit à l'ancienneté, soit au choix de la Convention ou, depuis l'an IV, au choix du pouvoir exécutif (2). Les sous-officiers de l'arme ne pouvaient prétendre qu'au tiers des places de lieutenant en second : les deux autres tiers étaient réservés aux élèves de l'École de Châlons, qui avaient rang de sous-lieutenant.

412. *Règles suivies sous le Directoire.* Les règles relatives à l'avancement pour l'artillerie et pour le génie ne furent pas modifiées sous le Directoire. Mais l'arrêté du 18 nivôse an IV modifia celles relatives à l'infanterie et à la cavalerie (3). Le Directoire se réserva le droit de nommer à la moitié des sous-lieutenances vacantes ; le reste des sous-lieutenances devait être attribué alternativement au tour de l'ancienneté et au tour de l'élection du corps. Les officiers continuaient, d'ailleurs, à provenir exclusivement des rangs de l'armée, principe que la loi du 19 fructidor an VI sur la conscription, consacra en termes formels (art. 61) (4). Les nominations de lieutenant et de capitaine devaient se faire par moitié à l'ancienneté et par moitié à l'élection du corps. Quant aux emplois de chef de bataillon, de chef de brigade et de général, le Directoire exécutif s'en était réservé la disposition exclusive. On se rappelle que constitutionnellement le Directoire ne jouissait que du droit de nommer les généraux en chef (art. 146, C. III).

Le Directoire jouissait d'une manière absolue du droit de destitution. Des propositions déposées aux Cinq-Cents en

(1) Sur les règles antérieurement suivies dans l'artillerie, voir les décrets des 16-27 avril 1791, 27-28 juillet 1792, 24 novembre 1792, et 21-26 février 1793 (Cfr. le décret du 14 germinal an III, art. 79). — Pour le génie, voir les lois citées plus haut, p. 272, note 1.

(2) Décret du 3 brumaire an IV (n° 1218 dans le *Bulletin des lois*).

(3) Mahon, *ouv. cité*, pp. 48-50.

(4) Il fallait avoir servi trois ans comme soldat ou sous-officier, mais l'art. 61 prévoyait une exception pour le cas d'actions d'éclat sur le champ de bataille.

vue de limiter à cet égard les prérogatives du pouvoir exécutif n'aboutirent pas.

413. COMMANDEMENT TERRITORIAL. Au point de vue du commandement territorial, la France avait été divisée, à partir du mois d'avril 1791 (1), en *23 divisions militaires*, comprenant chacune un certain nombre de départements dans leur circonscription. L'annexion de la Belgique provoqua la création de deux divisions nouvelles : les départements de la Dyle, de l'Escaut, de la Lys, de Jemappes et des Deux-Nèthes constituèrent la vingt-quatrième division ; les départements des Forêts, de Sambre-et-Meuse, de l'Ourthe et de la Meuse inférieure formèrent la vingt-cinquième division.

A la tête de chaque division se trouvait un officier général, presque toujours du grade de général de division. Sous ses ordres, le commandement des troupes était dévolu dans chaque garnison de place de guerre, poste militaire ou ville de l'intérieur " à celui des officiers employés en activité dans la dite garnison qui se trouvait le plus ancien dans le grade le plus élevé, sans distinction d'armes „ (2).

Le général commandant la division militaire était investi d'une double mission, l'une d'ordre purement militaire, l'autre d'ordre civil. " Chargé, aux termes de l'art. 2 titre III du décret des 8-10 juillet 1791, de surveiller et de maintenir l'ordre et l'uniformité du service dans toutes les places, postes et garnisons de son arrondissement „, il devait, d'une part, " tenir la main à l'exécution des règlements militaires „, et d'autre part, " se concerter avec toutes les autorités civiles, à l'effet de procurer l'exécution de toutes les mesures ou précautions qu'elles auraient pu prendre pour le maintien de la tranquillité publique, ou pour l'observation des lois,

(1) Cfr. HENNET, *ouv. cité*, p. 62.

(2) Art. 3 titre II de la loi des 8-10 juillet 1791 sur la conservation et le classement des places de guerre, le commandement et le service des troupes en garnison, les rapports entre le pouvoir civil et l'autorité militaire, etc. La plupart des articles de cette loi ont été publiés en Belgique en pluviôse an V.

ainsi qu'obtempérer à leurs réquisitions, toutes les fois qu'elles seraient dans les cas prévus par les lois „ (art. 9).

Dans tous les objets qui ne concernaient que " le service purement militaire, tels que la défense de la place, la garde et la conservation de tous les établissements et effets militaires, comme hôpitaux, arsenaux, casernes, magasins, prisons (1), vivres, effets d'artillerie ou de fortifications, et autres bâtiments, effets ou fournitures à l'usage des troupes, la police des quartiers, la tenue, la discipline et l'instruction des troupes „, l'autorité militaire était, aux termes de l'art. 14 titre II du décret des 8-10 juillet 1791, " absolument indépendante du pouvoir civil „. Dans toutes les circonstances, au contraire, qui intéressaient " la police, l'ordre, la tranquillité intérieure des places „ et où la participation des troupes serait jugée nécessaire, " le commandant militaire n'agira, disait l'art. 16 titre II du même décret, que d'après la réquisition par écrit des officiers civils (2), et autant que faire se pourra, qu'après s'être concerté avec eux. En conséquence, ajoutait l'art. 17, lorsqu'il s'agira, soit de dispositions passagères, soit de mesures de précaution permanentes, telles que patrouilles régulières, détachements pour le maintien de l'ordre ou de l'exécution des lois, police des foires, marchés ou autres lieux publics, etc., les officiers civils remettront au commandant militaire une réquisition signée d'eux, dont les divers objets seront clairement expliqués et détaillés, et dans laquelle ils désigneront l'étendue de surveillance qu'ils croiront nécessaire ; après quoi, l'exécution de ces dispositions, et toutes mesures capables de la procurer, telles que consignes, placement des sentinelles, bivouac, conduite et direction des patrouilles, emplacement des gardes et des détachements, choix des troupes et des armes, et tous autres modes d'exécution, seront laissés à la discrétion du commandant militaire, qui en sera responsable, jusqu'à ce qu'il lui ait été

(1) " Les prisons militaires, disait l'art. 53 titre III du décret des 8-10 juillet 1791, autant qu'il sera possible, seront toujours séparées des prisons civiles. „ — Sur les prisons civiles, voir plus haut, nos 204 et suiv., 264.

(2) Voir plus haut, nos 57, 238 et 263.

notifié par les officiers civils que ces soins ne sont plus nécessaires, ou qu'ils doivent prendre une autre direction. „

§ 2. *L'armée de mer*

414. Recrutement de l'armée de mer. L'armée de mer se composait de deux éléments distincts : les *équipages de la flotte* et les *troupes d'artillerie de la marine,* qui se recrutaient d'après des systèmes très différents.

Les troupes d'artillerie de la marine, aux termes d'une loi du 3 brumaire an IV (1), se recrutaient exclusivement par des enrôlements volontaires. La durée des engagements était de huit ans. Des gratifications en argent favorisaient les rengagements.

Les équipages de la flotte, au contraire, étaient, en cas d'insuffisance de volontaires, levés par un système de recrutement forcé. En vertu de la loi du 3 brumaire an IV sur l'*inscription maritime* (2), il devait y avoir " une inscription particulière des citoyens français qui se destinaient à la navigation „ (art. 1). Étaient, entre autres, compris dans l'inscription maritime, à partir de l'âge de dix-huit ans, les marins de tout grade et de toute profession qui naviguaient sur les bâtiments de commerce et ceux qui faisaient " la navigation de la pêche de mer sur les côtes ou dans les rivières jusqu'où remonte la marée „ (art. 2). Les inscrits étaient distribués en quatre classes : 1° les célibataires ; 2° les veufs sans enfants ; 3° les hommes mariés et n'ayant pas d'enfants ; 4° les pères de famille. Les réquisitions devaient porter d'abord sur la première classe, et il ne pouvait être fait appel aux autres que si la première, étant épuisée, n'avait pu suffire aux besoins du service. Les marins qui avaient le moins de service sur les bâtiments de guerre devaient être requis les premiers, mais ceux âgés de cinquante ans révolus étaient de droit exempts de la réquisition.

(1) N° 1228 dans le *Bulletin des lois.*

(2) N° 1222 dans le *Bulletin des lois.* Voir l'arrêté d'exécution du 21 ventôse an IV. — La loi du 3 brumaire an IV sur l'inscription maritime et l'arrêté d'exécution ont été publiés en Belgique, en vertu d'un arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V.

Divers avantages, tels que l'exemption de la conscription (1), une pension de vieillesse, etc., étaient attachés à l'état de marins inscrits.

En cas de guerre, de préparatifs de guerre ou de travaux extraordinaires ou considérables, les charpentiers de navires, voiliers, cordiers, etc., exerçant leur profession dans les ports et lieux maritimes, pouvaient être appelés dans les ports et arsenaux militaires. Ils devaient être enregistrés séparément dans les bureaux de l'inscription maritime.

Pour l'exécution de la loi, chacun des principaux ports de la République avait un arrondissement maritime, divisé en quartiers composés de syndicats et ceux-ci de communes. Lorsque les administrateurs des quartiers maritimes recevaient l'ordre de commander des marins pour le service public, ils en faisaient la répartition entre les divers syndicats : les syndics dressaient ensuite des listes nominatives pour chaque commune de leur syndicat. Si le marin désigné pour marcher avait des réclamations à faire, il s'adressait à l'administration municipale qui statuait, après avoir entendu le syndic.

L'exécution de la loi du 3 brumaire an IV sur l'inscription maritime fut ordonnée dans les départements réunis par un arrêté du Directoire, en date du 7 messidor an VI (25 juin 1798) (2).

415. L'ORGANISATION DE L'ARMÉE DE MER. La Convention, avant de se séparer, n'avait pas seulement revisé les lois relatives au recrutement de l'armée de mer : elle avait également décrété la réorganisation des troupes d'artillerie de la marine et celle de la flotte de guerre (3). Il ne saurait être

(1) Voir à cet égard quelques documents dans la Coll. HUYGHE, t. XX, p. 116, t. XXI, p. 329, t. XXII, p. 358.

(2) *Pasinomie*, t. VIII, p. XVI. — Voir aussi plus haut, p. 278, note 2.

(3) Voir, quant à l'armée navale proprement dite, le décret du 3 brumaire an IV concernant l'admission et l'avancement des officiers de la marine militaire (nº 1223 dans le *Bulletin des lois*) ; le décret du 3 brumaire an IV (nº 1230 dans le *Bulletin des lois*) relatif à l'avancement des gens de mer ; et le décret du 3 brumaire an IV (nº 1232, dans le *Bulletin des lois*) sur l'organisation de la marine

question d'exposer ici cette matière spéciale. Notons cependant que dans les règles relatives à l'avancement dans l'armée navale, aucune part n'était faite à l'élection et que les candidats au grade d'officier avaient, en général, à subir des examens d'aptitude. Les places de vice-amiral, contre-amiral, chef de division, capitaine de vaisseau, capitaine de frégate et lieutenant de vaisseau devaient, en effet, être données, moitié à l'ancienneté de service aux officiers du grade immédiatement inférieur, moitié au choix du Directoire. D'autre part, les neuf dixièmes des places d'enseignes de vaisseau devaient être donnés au concours ; le Directoire disposait seulement du dixième restant en faveur des équipages. Quant aux amiraux, ils n'avaient comme les généraux en chef qu'une commission temporaire : c'était le Directoire qui la conférait.

CHAPITRE II

LA GARDE NATIONALE SÉDENTAIRE (1)

416. La garde nationale s'était, au début de la Révolution, formée spontanément dans un grand nombre de communes de France. La Constituante, par une série de décrets successifs (2), avait régularisé l'institution ; elle lui donna par la loi des 29 septembre- 14 octobre 1791 son organisation définitive. Sous la Convention, des modifications diverses furent introduites dans cette organisation ; d'abord dans un sens démocratique (3), et, plus tard, après les journées de prai-

militaire. Quant à l'organisation des troupes d'artillerie de la marine, voir le décret du 3 brumaire an IV (n° 1228 dans le *Bulletin des lois*) sur le rétablissement des troupes d'artillerie de la marine, leur réorganisation, etc.

(1) Voir les ouvrages de POISSON et SICARD, cités plus haut, p. 268, note 3.

(2) Décrets des 7 janvier- 16 mars, 30 avril- 2 mai, 18 juin, 19-23 juillet, 12-20 août (ch. I, § IX), 6-12 décembre 1790, et 28 juillet-12 août 1791.

(3) Décret du 20 septembre 1793.

rial, dans un sens plus conservateur, spécialement par la loi du 28 prairial an III. Les journées de vendémiaire donnèrent de nouveau lieu à des réformes de caractère populaire (1). En l'an V, à la suite des élections conservatrices de germinal, la majorité des Conseils chercha, par une réorganisation de la garde nationale, à se prémunir contre le coup de force dont elle se sentait menacée de la part de la minorité conventionnelle que dirigeait le Directoire, appuyé sur les armées (2). Des lois du 25 thermidor et du 13 fructidor an V apportèrent à la composition, à l'organisation, à l'ordre et à la discipline de la garde nationale, des modifications souvent capitales. Mais le coup d'État du 18 fructidor en empêcha l'exécution : elles furent abrogées par la loi du 19 fructidor. En dernière analyse, la garde nationale, à l'époque du Directoire, demeura soumise aux lois combinées des 29 septembre- 14 octobre 1791 et du 28 germinal an III (3).

417. Les lois relatives à la garde nationale sédentaire ne furent pas exécutées en Belgique (4). En 1796, il avait été un moment question d'organiser cette institution dans les départements réunis, mais le Directoire crut plus opportun de s'en abstenir : “ Le projet d'organiser les gardes nationales dans les neuf départements réunis à la France, écrivait-il le 17 floréal an IV (6 mai 1796) au commissaire du gouvernement Bouteville (5), ne pourrait qu'être extrêmement préjudiciable au moment de l'ouverture de la campagne actuelle et la situation des choses commande impérieusement qu'il soit ajourné et remis à des temps plus favorables... Les habitants (de la

(1) Décret du 16 vendémiaire an IV et arrêté du Directoire du 2 germinal an IV. — Voir plus haut, nº 1 (p. 3) et nº 20.

(2) Cfr. les adresses de confiance adressées au Directoire par les armées : Sciout, *Le Directoire*, t. II, pp. 601 et suiv. — Voir plus haut, nº 21.

(3) Cfr. l'instruction du Directoire sur la garde nationale sédentaire, en date du 13 floréal an VII.

(4) Les lois de 1791 et de germinal an III n'y furent même pas publiées. Les administrations départementales avaient déjà commencé la mise à exécution de celle du 25 thermidor an V, lorsque la loi du 19 fructidor vint en décréter l'abrogation.

(5) Cité par Poullet, *Quelques notes sur l'esprit public*, etc., p. 37.

Belgique) rebelles dans le cœur, quoiqu'extérieurement soumis, soupirent après le retour de leurs anciens maîtres et préfèrent une servitude honteuse aux avantages de la liberté, et, n'en doutez pas, citoyen commissaire, ils s'empresseraient de s'inscrire pour faire partie des gardes nationales de ces contrées... dans l'espoir de tourner leurs armes contre les Français à la première occasion favorable. „

418. Composition de la garde nationale. *Dispense du service personnel. Remplacement.* Aux termes de l'art. 277 de la constitution de l'an III, la garde nationale devait se composer de tous les citoyens et fils de citoyens en état de porter les armes (1). Telle était également la composition que lui donnait déjà la constitution du 3 septembre 1791 (titre IV, art. 2). Mais, tandis que la loi du 29 septembre 1791 n'avait appelé les fils de citoyens à faire partie de la garde qu'à partir de l'âge de dix huit ans, celle du 28 prairial an III les y appelait à partir de l'âge de seize ans.

Les citoyens et fils de citoyens appelés à faire partie de la garde devaient s'inscrire sur un registre ouvert à cette fin dans chaque municipalité. Ceux qui négligeaient cette formalité étaient suspendus de l'exercice des droits de citoyen (art. 279, C. III) et assujettis aux taxes de remplacement dont nous allons parler.

Les charges qui pesaient sur les citoyens à raison de leur inscription sur le rôle de la garde nationale n'étaient pas identiques pour tous. Chacun pouvait sans doute se dispenser du service personnel, mais les uns devaient se faire remplacer quand ils étaient commandés pour un service; les autres, au contraire, étaient dispensés purement et simplement du service actif, sans devoir se faire remplacer. C'est ainsi qu'on ne pouvait commander pour aucun service les membres du Corps législatif, du Directoire exécutif, les ministres, les membres des administrations centrales et municipales, les commissaires du Directoire exécutif, les juges des tribunaux et de paix (2),

(1) Sur les conditions requises pour être citoyen, voir plus haut, nos 11 et 13.

(2) L'art. 16 sect. I de la loi des 29 septembre- 14 octobre 1791 ajoutait : “ Les évêques, curés et vicaires et tous citoyens qui sont

etc., etc. Les assesseurs de juges de paix, les instituteurs publics, etc., étaient également dispensés du service, mais seulement pendant la durée de leurs fonctions. Parmi les dispensés, ceux qui avaient le caractère de fonctionnaires publics salariés par la République étaient obligés de se faire remplacer ou de payer la taxe de remplacement. Les citoyens sexagénaires, les impotents, infirmes ou invalides étaient également dispensés du service personnel mais obligés au remplacement, sauf le cas où l'état de leur fortune ne leur permettait pas de supporter les frais du remplacement (1). Signalons, enfin, qu'en vertu de l'art. 3 de la loi du 28 prairial an III, " les citoyens peu fortunés, domestiques, journaliers et manœuvriers des villes „ ne devaient plus être compris dans les contrôles des compagnies, sauf s'ils réclamaient contre cette disposition, dont l'objet était de donner à la garde une composition plus bourgeoise (2).

419. Organisation. Aux termes de la loi du 28 prairial an III. la garde nationale était organisée par bataillons subdivisés en compagnies, pelotons, sections et escouades. Si la population d'une commune ou d'un canton ne pouvait former un bataillon, on lui adjoignait la commune ou le canton le plus voisin. Les bataillons étaient embrigadés et les brigades réunies en divisions. Les divisions d'un même département pouvaient être réunies sous le commandement d'un officier général, mais pour un temps seulement. L'art. 282 de la constitution défendait, en effet, en termes formels, que le commandement de la garde nationale d'un département fût *habituellement* confié à un seul citoyen et l'art. 283 décidait que s'il était jugé nécessaire de rassembler toute la garde nationale d'un département, le Directoire exécutif ne pouvait nommer qu'un commandant temporaire. Dans les villes de cent mille âmes et au-dessus, le commandement de la garde nationale sédentaire ne pouvait non plus être habituellement confié à un seul homme (art. 284, C. III).

dans les ordres sacrés ne pourront également faire aucun service personnel, mais ils seront soumis au remplacement et à la taxe. „

(1) Loi du 22 frimaire an III.

(2) Voir plus haut, nos 1, 4 et 12.

La loi du 28 prairial permettait de former des corps spéciaux d'artillerie et de cavalerie. La même loi avait rétabli dans le sein des bataillons les compagnies d'élite de grenadiers ou de chasseurs, que la Convention avait supprimées, comme entachées d'aristocratie, par son décret du 20 septembre 1793. Mais un décret du 16 vendémiaire an IV supprima les compagnies d'élite dans la garde nationale de Paris, à cause de leur attitude hostile à la Convention lors des journées de vendémiaire (1), et le Directoire, se fondant sur l'art. 278 de la constitution (2), décida, par son arrêté du 2 germinal an IV, que la suppression des compagnies d'élite devait s'étendre à la garde nationale des autres cantons et communes.

Un arrêté du Directoire, en date du 17 floréal an IV, créa dans le sein de la garde nationale de chaque canton un détachement connu sous le nom de *colonne mobile*. " Il y a, disait l'art. 1 de cet arrêté, dans chacun des cantons de la République un détachement de la garde nationale sédentaire, toujours prêt à marcher, et dont les membres sont désignés d'avance. „ C'étaient les administrations municipales qui désignaient, sous l'approbation de l'administration de département, les gardes appelés à faire partie de la colonne mobile.

La loi du 25 thermidor an V, abrogée comme nous l'avons dit après le coup d'État de fructidor (3), avait prononcé la suppression des colonnes mobiles, rétabli les compagnies d'élite et ordonné que dans les quatre grandes communes de la République ces compagnies seraient formées et armées tout d'abord. Cette loi avait également supprimé l'embrigadement. La garde nationale ne devait plus être organisée que par canton : les bataillons d'un même canton, quand il y en avait plusieurs, devaient former une légion.

420. Nomination aux grades. D'après la loi du 28 prairial an III, les gardes, réunis par compagnies, nommaient leurs

(1) Voir plus haut, nº 20.

(2) L'art. 278 disait de la garde nationale : " Son organisation et sa discipline sont les mêmes pour toute la République ; elles sont déterminées par la loi. „

(3) Voir plus haut, nº 416.

sous-officiers et officiers jusqu'au grade de capitaine compris. Les officiers élisaient le chef de bataillon. Les chefs de bataillon et les capitaines élisaient les chefs de brigade et de division. Aux termes de l'art. 281 de la constitution, les officiers de la garde nationale ne pouvaient être élus qu'à temps et réélus qu'après un intervalle. La loi du 28 prairial an III fixait la durée du mandat et celle de l'intervalle à un an. Les élections eurent lieu, d'abord le premier décadi de germinal, ensuite le 20 messidor (1).

421. Fonctions de la garde nationale (2). " Les fonctions des citoyens servant en qualité de gardes nationales, disait la loi du 29 septembre 1791 (art. 1 de la section III), sont de rétablir l'ordre et de maintenir l'obéissance aux lois conformément aux décrets." Elles ne seront requises, ajoutaient les art. 3 et 18, qu'à défaut ou en cas d'insuffisance de la gendarmerie nationale, des gardes soldées dans les villes où il y en a, et des troupes de ligne. Les gardes nationales étaient tout particulièrement chargées de protéger et d'assurer l'exécution des lois ayant pour objet la sécurité des personnes, la conservation des propriétés, la perception des contributions, la circulation des subsistances, etc.

Dans les cas d'alarmes et de troubles, la garde nationale pouvait être mise en service permanent (3).

En cas d'invasion étrangère, elle pouvait être appelée à marcher contre l'ennemi (art. 274, C. III).

422. Ordre du service. La garde nationale ne pouvait se rassembler sans l'ordre de ses chefs, et ceux-ci ne pouvaient donner cet ordre sans une réquisition légale (4), sauf pour les

(1) Loi du 1er messidor an VII.

(2) Cfr. l'instruction du 13 floréal an VII.

(3) Voir à cet égard la loi des 26 juillet-3 août 1791 relative à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements, l'arrêté du 26 nivôse an VI, art. 1, et l'instruction du 13 floréal an VII.

(4) Le chapitre III de l'instruction du 13 floréal an VII énumérait les fonctionnaires auxquels la loi donnait le droit et imposait l'obligation de requérir la force publique. — Voir aussi plus haut, nos 57, 238, 263 et 413.

réunions décadaires où les gardes devaient être exercés aux évolutions militaires et au tir à la cible. Tous les ans, on tirait au sort le rang des bataillons, compagnies, etc. Et ce rang désignait l'ordre du service : les escouades, sections, pelotons et compagnies ne marchaient en effet qu'à tour de rôle.

Les gardes avaient, comme nous l'avons dit, la faculté, lorsqu'ils étaient commandés pour un service, de se faire remplacer. S'ils s'abstenaient soit de servir personnellement soit de se faire remplacer, ils devaient être déférés à la municipalité qui prononçait contre eux la taxe de remplacement, dont le montant était, suivant la durée du service, de la valeur d'une ou de deux journées de travail. En cas d'événements graves, le fait pour un garde de ne pas servir personnellement ou par remplacement constituait un délit justiciable des tribunaux correctionnels (1). La loi du 13 fructidor an V, désireuse d'assurer le concours des citoyens aisés à la protection des propriétés et au maintien de l'ordre, avait défendu le remplacement dans les circonstances critiques où l'on appellerait tous les citoyens aux armes en battant la générale. Mais cette loi fut abrogée par celle du 19 fructidor, rendue après le coup d'État.

423. Conseils de discipline. La loi du 29 septembre 1791 créait un conseil de discipline par bataillon, chargé d'appliquer les peines disciplinaires aux officiers, sous-officiers et gardes qui, au cours de leur service, manquaient soit à l'obéissance, soit au respect dû à la personne des chefs, soit aux règles du service. Ces peines étaient celle des arrêts, pendant deux ou trois jours, ou celle de la prison, pendant un à sept jours.

(1) Loi des 26 juillet- 3 août 1791. Cfr. les arrêtés du 26 nivôse an VI et du 13 floréal an VII.

CHAPITRE III

LA GENDARMERIE NATIONALE

424. Les lois relatives a la gendarmerie. L'organisation de la gendarmerie nationale, comme celle de toutes les institutions de l'époque, subit depuis le début de la Révolution jusqu'au Consulat des transformations diverses. La Constituante avait créé le corps de la gendarmerie pour remplacer la maréchaussée de l'ancien régime et l'avait organisé par la loi des 16 janvier- 16 février 1791, que des dispositions ultérieures vinrent compléter ou modifier à divers points de vue (1). En l'an V, par la loi du 25 pluviôse (13 février 1797) les Conseils ordonnèrent le licenciement du corps et lui donnèrent une organisation nouvelle, que la loi du 7 germinal an V compléta. Vint enfin la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) qui abrogea la législation antérieure, augmenta les effectifs du corps, et lui donna son organisation définitive. L'expérience avait montré la nécessité d'un renforcement de la gendarmerie et les Conseils avaient voulu profiter à cette fin des nombreux détachements employés aux armées que la paix avec l'Autriche rendait disponibles (2).

425. La première organisation de la gendarmerie dans les départements réunis. Lorsqu'au début de l'annexion, la gendarmerie fut organisée dans les départements belges, le gouvernement décida de calquer son organisation sur celle qui était alors en vigueur dans les départements de l'ancienne France (3).

(1) Voir surtout la loi des 14-29 avril 1792 sur l'organisation définitive de la gendarmerie, celle du 26 pluviôse an III, etc.

(2) 13 brumaire an VI (3 novembre 1797) : ratification du traité de Campo Formio par les Conseils.

(3) Voir à cet égard divers documents, notamment les arrêtés et instructions des commissaires du gouvernement du 28 brumaire, des 22 et 23 frimaire an IV, et l'arrêté du Directoire, en date du 22 messidor an IV, dans la Coll. Hayez, t. III, pp. 181, 219 et suiv., 287 et suiv.; t. VI, p. 28.

D'après cette organisation, le corps de la gendarmerie était divisé en huit *inspections*, commandées par un chef de brigade inspecteur. Chaque inspection comprenait un certain nombre de *divisions*, commandées par un chef d'escadron. Les divisions se composaient d'un certain nombre de *compagnies*, ayant à leur tête un capitaine, et celles-ci d'un certain nombre de *brigades*, commandées par un maréchal des logis ou par un brigadier. Chaque brigade se composait de cinq hommes, y compris celui qui la commandait.

Les divisions comprenaient généralement trois ou quatre départements dans leur circonscription.

Les départements belges formèrent d'abord une inspection spéciale répartie en trois divisions ; dans la suite (1), ils ne formèrent plus qu'une seule division. Le nombre de brigades disséminées en Belgique était plus considérable qu'ailleurs : une loi du 22 brumaire an VI en fixa le nombre à deux cents (2).

426. Les dispositions peu favorables des Belges à l'égard de la République décidèrent le gouvernement à prendre d'autres précautions encore. Il fut établi que la gendarmerie des départements réunis aurait à sa tête tous chefs nés Français jusqu'au capitaine exclusivement, et que, depuis le capitaine jusqu'au gendarme, elle serait formée, à concurrence de deux tiers, de militaires nés Français et d'un tiers, d'hommes du pays. " C'est ainsi, disaient les commissaires du gouvernement dans leur instruction du 23 frimaire an IV, que le gouvernement a concilié les considérations politiques avec celles fondées sur le bien du service, et sur la nécessité de faire entrer, dans cette nouvelle formation, un nombre assez considérable d'hommes du pays pour mettre les autres au fait des localités, et leur faire contracter cet esprit de fraternité que nous cherchons à établir avec nos nouveaux frères. „

427. Le Directoire s'était réservé la nomination des officiers et sous-officiers nés Français. Quant aux Belges, ils

(1) Arrêté du Directoire, du 22 messidor an IV.

(2) Tel était déjà le nombre fixé par l'arrêté du 22 messidor an IV, cité dans la note précédente.

devaient être provisoirement nommés, sur la proposition et les renseignements fournis par les administrations centrales, par " un conseil de cinq officiers au fait du service de la gendarmerie „, que les commissaires du gouvernement avaient institué à Bruxelles à cette fin.

Ce conseil devait également examiner les simples gendarmes. Ceux nés Français devaient être choisis dans les régiments de cavalerie des armées du Nord, de Sambre et-Meuse, etc. ; les hommes du pays devaient être proposés par les administrations centrales. Il fallut d'ailleurs se montrer très large sur les conditions d'admission. D'après les lois de 1791 et de 1792, les gendarmes devaient être âgés de vingt-cinq ans accomplis, savoir lire et écrire, se monter, s'habiller et s'équiper à leurs frais. Mais il fut décidé que la République prendrait ces frais à sa charge. Par contre, les administrations centrales furent invitées à montrer une grande sévérité dans l'examen des qualités morales et civiques des candidats. " Si cette troupe, disaient les commissaires du gouvernement (1), donne l'exemple de la moralité, d'une discipline exacte et d'un patriotisme épuré, elle gagnera les cœurs ; environnée de la confiance publique, elle francisera pour ainsi dire les nouveaux départements. „

428. La gendarmerie depuis sa réorganisation en vertu de la loi du 25 pluviôse an V. — Loi du 28 germinal an VI. *Composition*. Lors de sa réorganisation en l'an V, la gendarmerie fut répartie en vingt-cinq *divisions* (2). En règle générale, une division faisait le service de quatre départements; elle avait à sa tête un chef de division inspecteur avec rang de chef de brigade. Les divisions se fractionnaient en *escadrons*, composés chacun de deux *compagnies*. Les escadrons étaient commandés par un chef d'escadron et les compagnies par un capitaine. Il y avait une compagnie au moins par département. Les compagnies se divisaient en lieutenances et celles-ci en brigades. Il y avait en tout cinquante escadrons, cent compagnies, trois cents lieutenances et deux

(1) Instruction du 23 frimaire an IV, dans la Coll. Hayez, t. III, p. 288.

(2) La loi du 28 germinal an VI créa une 26e division pour la Corse.

mille brigades. Au total, le corps se composait de dix mille cinq cent soixante-quinze hommes.

La loi du 28 germinal an VI chargeait le Directoire de fixer l'emplacement des brigades et la formation des divisions. Les départements devaient fournir aux sous-officiers et gendarmes le logement en nature lorsqu'il n'y avait pas de maisons nationales propres au casernement des brigades (art. 83 et 84).

429. *Admission dans le corps de la gendarmerie.* Lors du licenciement et de la réorganisation du corps en l'an V, comme lors de l'augmentation de ses effectifs en l'an VI, les sous-officiers et gendarmes furent nommés par un jury, créé dans chaque département, et composé des officiers de la gendarmerie, de deux membres de l'administration centrale, du commissaire du Directoire près le département, de l'accusateur public et du commissaire du Directoire près le tribunal criminel.

La loi du 28 germinal an VI décida que pour pouvoir à l'avenir être admis dans la gendarmerie, il fallait 1° être âgé de vingt-cinq ans au moins ; 2° savoir lire et écrire correctement ; 3° avoir fait trois campagnes depuis la Révolution ; 4° être porteur d'un certificat de bonnes mœurs, de bravoure, de soumission exacte à la discipline militaire et d'attachement à la République; 5° être de la taille d'un mètre septante-trois centimètres. La réunion de ces qualités devait être constatée par le conseil d'administration de la gendarmerie du département : ce conseil, établi par compagnie, se composait du chef d'escadron, lorsqu'il était présent, du capitaine et du plus ancien lieutenant, maréchal des logis et gendarme (art. 90). Lorsqu'une place de gendarme devenait vacante, l'administration centrale présentait une liste de quatre candidats et le chef de division procédait à la nomination après réduction de la liste par le capitaine et par le chef d'escadron (art. 46).

Les gendarmes devaient se monter, s'habiller et s'équiper à leurs frais. Pour la première formation toutefois, le ministère de la guerre fut autorisé à faire des avances aux intéressés.

430. *Règles de l'avancement.* Les emplois de brigadiers étaient conférés par le chef de division, mais le conseil d'administration et les officiers de la compagnie avaient un droit de présentation (art. 48). La moitié des emplois de maréchaux des logis appartenait aux brigadiers les plus anciens de grade de la compagnie, l'autre moitié était conférée par le chef de division, sur la présentation du conseil et des officiers de la compagnie. Les officiers (chef de division, chef d'escadron, capitaine, lieutenant) étaient nommés, en partie à l'ancienneté de grade, en partie au choix du Directoire exécutif.

431. *Direction supérieure.* Le corps de la gendarmerie était dans les attributions du ministre de la guerre pour ce qui concernait le matériel et la discipline ; dans les attributions du ministre de la police pour tout ce qui avait rapport au maintien de l'ordre public ; et pour ce qui était relatif à l'exercice de la police judiciaire, dans les attributions du ministre de la justice.

432. *Fonctions de la gendarmerie.* " Le corps de la gendarmerie, disait l'art. 1 de la loi du 28 germinal an VI, est une force instituée pour assurer dans l'intérieur de la République le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service. Le service de la gendarmerie, ajoutait l'art. 3, est particulièrement destiné à la sûreté des campagnes et des grandes routes. „

Dès sa création, en 1791, les fonctions de la gendarmerie furent distinguées en fonctions habituelles et en fonctions extraordinaires.

Les *fonctions habituelles* devaient être exercées sans qu'il fût besoin d'aucune réquisition des autorités civiles. Ces fonctions étaient aussi nombreuses que variées. Voici les principales de celles qu'énumère l'art. 125 de la loi du 28 germinal an VI : faire des marches, tournées, courses et patrouilles sur les grandes routes, traverses, chemins vicinaux ; recueillir et prendre tous les renseignements possibles sur les crimes et les délits publics, et en donner connaissance

aux autorités compétentes; rechercher et poursuivre les malfaiteurs; saisir et arrêter les déserteurs; saisir toutes personnes surprises en flagrant délit; dissiper par la force les attroupements armés (art. 365, C. III); dissiper de même les attroupements non armés (art. 366, C. III) et spécialement les attroupements qualifiés de séditieux par la loi (1); surveiller les mendiants, vagabonds et gens sans aveu; saisir et arrêter les mendiants valides; se tenir à portée des grands rassemblements d'hommes, tels que foires, marchés, fêtes et cérémonies publiques; conduire les prisonniers et condamnés; protéger les porteurs de contraintes et exécuteurs des mandements de justice; s'assurer de la personne des étrangers circulant sans passeports; faire la police sur les grandes routes, y maintenir les communications et les passages libres en tout temps; etc., etc.

A titre de *service extraordinaire*, la gendarmerie pouvait être requise par les administrations centrales, municipales et par les commissaires du Directoire près d'elles pour le maintien ou le rétablissement de la tranquillité publique (2). Elle pouvait également être requise pour leur prêter main forte : par les préposés aux douanes; par les administrations forestières; par les percepteurs des contributions; par les commissaires du Directoire près les administrations pour escorter les deniers publics, courriers, voitures et messageries nationales; par les commissaires du Directoire près les tribunaux, pour l'exécution des jugements et ordonnances de justice; etc.

Dans l'exécution de leurs fonctions, les officiers de gendarmerie pouvaient en cas de besoin requérir le concours de l'armée et de la garde nationale sédentaire.

433. *Police et discipline.* Les officiers, sous-officiers et gendarmes étaient justiciables des conseils de guerre pour tous délits relatfis au service et à la discipline militaire; ils étaient au contraire justiciables des tribunaux criminels pour les délits relatifs au service de la police générale et judiciaire ainsi que pour tous autres délits.

(1) Voir à cet égard la loi des 26 juillet- 3 août 1791 et l'arrêté du 13 floréal an VII, ch. II.

(2) Voir plus haut, nos 57, 238, 263, 413 et 421.

LIVRE VII

Les libertés publiques et le régime des cultes, de l'enseignement et de la bienfaisance

CHAPITRE I

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE (1)

434. Les principes constitutionnels. La constitution de l'an III proclamait d'une manière générale la liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse ; elle admettait cependant qu'à titre exceptionnel et provisoire des entraves fussent mises par la loi à l'exercice de cette liberté. " Nul, disait l'art. 354, ne peut être empêché de dire, écrire, imprimer et publier sa pensée. Les écrits ne peuvent être

(1) Sur la liberté de la presse pendant la Révolution, voir surtout Alma Söderhjelm, *Le régime de la presse pendant la Révolution française*, Paris, Welter, 1900-1901 ; Aulard, *Histoire politique*, pp. 359 et suiv. ; 520 et suiv. ; 609 et suiv. ; et pour la Belgique, l'étude si documentée de M. Paul Verhaegen, *Essai sur la liberté de la presse en Belgique durant la domination française* (1792-1814) (Extrait des *Annales de la Société d'Archéologie de Bruxelles*, t. VI, 1892, et t. VII, 1893). — Cfr. en outre Le Poittevin, *La liberté de la presse depuis la Révolution* (*1789-1815*). Paris 1901 ; Tourneux, *Le régime de la presse de 1789 à l'an VIII*, dans la *Révolution française*, t. XXV, 1893 ; la mercuriale du 1er octobre 1898 du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles Van Schoor, *La presse sous la Révolution française*, etc.

soumis à aucune censure avant leur publication. Nul ne peut être responsable de ce qu'il a écrit ou publié, que dans les cas prévus par la loi. „ L'article 355 formulait l'exception comme suit : " Il n'y a ni privilége, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté de la presse (1), du commerce, et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce. Toute loi prohibitive en ce genre, quand les circonstances la rendent nécessaire, est essentiellement provisoire, et n'a d'effet que pendant un an au plus, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée. „

435. *Les antécédents.* A l'origine de la Révolution, l'éventualité de mesures prohibitives à l'égard de la liberté de la presse eût soulevé une réprobation presque générale. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen décrétée le 26 août 1789, promulguée le 3 novembre 1789, et reproduite en tête de la constitution du 3 septembre 1791 (2) formulait, en effet, comme suit le principe de la liberté des opinions et de la presse : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. „ L'Assemblée constituante ne réussit d'ailleurs pas à décréter une loi *répressive* des abus commis par la voie de la presse. " Pendant toute cette première période, dit Söderhjelm, l'existence de la liberté de la presse resta fondée uniquement sur la définition vague qu'en donnait la déclaration des droits „ (3). Le 20 janvier 1790, Siéyès avait cependant déposé à l'Assemblée nationale un rapport sur " un projet de loi contre les délits qui peuvent se commettre

(1) Sur la portée exacte de l'art. 355, il y a controverse. D'après Baudin des Ardennes, membre des Anciens, les mesures prohibitives dont il est question dans l'art. 355 n'avaient pas trait à la liberté de la presse elle-même, mais aux questions pratiques qu'elle comporte. SÖDERHJELM. *ouv. cité*, t. II, p. 73.

(2) La déclaration des droits placée en tête de la constitution de l'an III, ne parlait pas de la liberté des opinions et de la presse. Voir plus haut, nº 2, p. 7.

(3) SÖDERHJELM, *ouv. cité*, t. I, p. 109.

par la voie de l'impression „, mais ce projet, quoique très libéral et très complet, avait été mal accueilli (1), tant était grande la crainte de limiter la liberté elle-même sous prétexte de réprimer la licence.

Le même esprit animait toujours l'Assemblée lorsqu'elle fixa les principes généraux du régime de la presse dans la constitution du 3 septembre 1791. “ La constitution, lit-on dans le titre I consacré aux dispositions fondamentales garanties par elle, garantit pareillement, comme droits naturels et civils... la liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication.„ Et l'article 17 du chapitre V consacré au pouvoir judiciaire restreignait dans les limites suivantes la répression des abus commis par la presse : “ Nul homme ne peut être recherché ni poursuivi pour raison des écrits qu'il aura fait imprimer ou publier sur quelque matière que ce soit, si ce n'est qu'il ait provoqué à dessein la désobéissance à la loi, l'avilissement des pouvoirs constitués, la résistance à leurs actes, ou quelques-unes des actions déclarées crimes ou délits par la loi. — La censure sur les actes des pouvoirs constitués est permise ; mais les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions dans l'exercice de leurs fonctions, pourront être poursuivies par ceux qui en sont l'objet. Les calomnies et injures contre quelques personnes que ce soit relatives aux actions de leur vie privée, seront punies sur leur poursuite. „ — L'art. 18, enfin, introduisait dans les poursuites de presse, le principe de garanties spéciales de procédure : “ Nul ne peut être jugé, soit par la voie civile, soit par la voie criminelle, pour fait d'écrits imprimés ou publiés, sans qu'il ait été reconnu et déclaré par le jury 1° s'il y a délit dans l'écrit dénoncé ; 2° si la personne poursuivie en est coupable. „

436. Pas plus que l'Assemblée constituante, la Législative et la Convention ne réussirent à faire aboutir une loi sur la

(1) Sur les discussions de l'Assemblée nationale sur la question de la liberté de la presse, voir *ibid.*, t. I, pp. 109 et suiv.

presse. Après le 10 août 1792, il ne fut plus même question d'organiser la liberté de la presse. Comme toutes les autres, cette liberté succomba sous les atteintes des mesures les plus arbitraires et les plus violentes. " La liberté de la presse, écrit M. Aulard, exista complètement (1) en France pendant toute la période de la monarchie constitutionnelle. Sous la République démocratique, le principe continua à être proclamé ; il n'y eut pas de législation de la presse, presque pas de lois spéciales sur les journaux. Ce fut, pour la presse, le droit commun, aggravé par des mesures particulières contre certains journalistes et certains journaux. Parmi ces mesures particulières citons la suppression révolutionnaire des journaux royalistes par la Commune de Paris après le 10 août, la destruction des presses de Gorsas et de Brissot en mars et en mai 1793 „ (2). M. Aulard énumère ensuite les principales lois de droit commun qui anéantirent peu à peu la liberté de la presse : la loi du 4 décembre 1792 décrétant la peine de mort contre quiconque proposerait ou tenterait d'établir en France la royauté ou tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple ; celle du 16 décembre 1793 frappant de la même peine quiconque proposerait ou tenterait de rompre l'unité de la République française ou d'en détacher des parties intégrantes pour les unir à un territoire étranger ; celle du 18 mars 1793 (3) frappant de la peine de mort " quiconque proposerait une loi agraire ou toute autre subversive des propriétés territoriales, commerciales et industrielles „ ; celle du 29 mars 1793 (4) comminant la peine de mort ou celle de six ans de fers (suivant

(1) En disant " complètement „ M. Aulard va trop loin, car les attaques contre la constitution civile, par exemple, donnèrent plus d'une fois lieu contre leurs auteurs, de la part des autorités départementales et locales, à des rigueurs et vexations diverses. Cfr. Sciout, *Histoire de la constitution civile du clergé*, t. 1, pp. 287, 315-316.

(2) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 360.

(3) Les lois du 4 décembre et du 16 décembre 1792 et celle du 18 mars 1793 ont été publiées en Belgique en vertu de l'arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V (26 janvier 1797).

(4) Elle a été publiée en Belgique en vertu d'un arrêté des représentants du peuple du 24 frimaire an IV (15 décembre 1795).

que la provocation aurait été ou non suivie d'effet) contre ceux qui provoqueraient par leurs écrits le meurtre et la violation des propriétés ; celle du même jour (1), rendant justiciable du Tribunal révolutionnaire et menaçant de la peine de mort " quiconque serait convaincu d'avoir composé ou imprimé des ouvrages ou écrits qui provoqueraient la dissolution de la représentation nationale, le rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple „. Une disposition spéciale de la loi visait les vendeurs, distributeurs et colporteurs de pareils écrits, et les punissait plus ou moins sévèrement suivant qu'ils faisaient ou non connaître les auteurs et imprimeurs.

" Il s'ensuit, conclut M. Aulard, que dans la période antérieure au 31 mai 1793 il n'y eut nulle liberté pour les journalistes royalistes ou " socialistes „. Mais la presse ne fut pas tout entière esclave : il y eut liberté de querelle entre les Girondins et les Montagnards. Du 31 mai au 9 thermidor, les journalistes girondins furent réduits au silence, par le fait que quiconque prêchait la politique girondine était traduit au Tribunal révolutionnaire comme conspirateur... La politique montagnarde eut seule la liberté de s'exprimer. Quand une rupture s'opéra, à la fin de 1793, dans le parti montagnard, il y eut une presse robespierriste, une presse dantoniste, une presse hébertiste qui se combattirent librement. Mais après l'exécution d'Hébert et de Danton (germinal an II), il n'y eut plus de journaux dantonistes ni de journaux hébertistes. La presse, devenue vraiment esclave, fut tout entière gouvernementale. Le Comité du salut public subventionna et inspira les principaux journaux. Aucune opposition directe ne fut possible. „

Cette suspension de fait de la liberté de la presse, toujours légalement maintenue, cessa partiellement après la chute de Robespierre (9 thermidor an II). " Aucun décret ne fut rendu, dit M. Aulard, mais cette liberté fut reprise par les journaux modérés, antidémocrates, ou royalistes masqués. Les journalistes démocrates se virent, sinon réduits au silence, du moins obligés à déguiser prudemment leur pensée, à cause

(1) Cette loi n'a pas été publiée en Belgique.

de l'impopularité où étaient tombés les hommes et les idées de l'époque antérieure au 9 thermidor. Les journalistes antidémocrates, forts de leur nombre, soutenus par l'opinion, attaquèrent impunément, d'abord la Terreur, puis le gouvernement révolutionnaire (1), enfin les principes mêmes de la Révolution. Il y eut cependant une limite légale à cette liberté d'une partie de la presse. La Convention ne permit pas que l'on demandât ouvertement le rétablissement de la royauté „ (2).

Ce fut ce régime de liberté relative qui perdura au début du Directoire.

437. La situation de la presse en l'an IV et en l'an V. Quoique la constitution de l'an III proclamât dans les termes catégoriques que j'ai reproduits, le principe de la liberté de la presse, celle-ci continua à être gênée en fait, d'une part, par les lois terroristes érigeant en crime punissable de mort la manifestation d'opinions que nous considérerions aujourd'hui comme relevant de la libre discussion des partis, et d'autre part, par l'abus que fit le Directoire du droit, que lui octroyait l'article 145 de la constitution, de décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre les personnes qui seraient présumées les auteurs ou les complices de quelque conspiration contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'État (3).

Il est vrai que le jury n'appliquait plus guère les décrets terroristes à cause de leur rigueur même. Pour y remédier, les Conseils votèrent la loi du 27 germinal an IV, qui tout en consacrant à nouveau la répression des faits prévus par les décrets de l'époque antérieure, permit, en cas de circonstances atténuantes, l'application de la peine de la déportation au lieu de celle de mort. “ Sont coupables de crimes contre la sûreté intérieure de la République et contre la sûreté individuelle, disait l'art. 1 de cette loi, et seront punis de la peine de mort, conformément à l'art. 612 du code des

(1) Voir plus haut, nos 1, 223, 224.
(2) Aulard, *ouv. cité*, p. 520. Cfr. Söderhjelm, *ouv. cité*, t. II, pp. 1-47.
(3) Voir des exemples dans Söderhjelm, *ouv. cité*, t. II, p. 62.

délits et des peines, tous ceux qui, par leurs discours ou par leurs écrits imprimés, soit distribués, soit affichés, provoquent la dissolution de la représentation nationale ou celle du Directoire exécutif, ou le meurtre des membres qui les composent, ou le rétablissement de la royauté ; ou celui de la constitution de 1793, ou celui de la constitution de 1791, ou de tout gouvernement autre que celui établi par la constitution de l'an III acceptée par le peuple français, ou l'invasion des propriétés publiques, ou le pillage ou le partage des propriétés particulières, sous le nom de loi agraire ou de toute autre manière. La peine de mort mentionnée au présent article sera commuée en celle de la déportation, si le jury déclare qu'il y a dans le délit des circonstances atténuantes. „

438. La loi du 27 germinal an IV (16 avril 1796) fut complétée le lendemain par une autre loi, spéciale à la presse cette fois. La loi du 28 germinal an IV décidait d'abord, sous la sanction d'un emprisonnement correctionnel de six mois, que tout journal, gazette ou feuille périodique quelconque, tout avis distribué ou affiché devait porter le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi que le nom et l'indication de la demeure de l'imprimeur. Elle réglait en outre la responsabilité des *imprimeurs*, *distributeurs*, *vendeurs*, *colporteurs* et *afficheurs* d'imprimés incriminés en vertu de la loi du 27 germinal. Lorsque les imprimeurs, distributeurs, etc., ne faisaient pas connaître l'auteur, ou que l'auteur était un étranger ou une personne non domiciliée, ils devaient être punis de deux années de fers, et, en cas de récidive, de la déportation. La peine pouvait être réduite à un emprisonnement correctionnel, si le jury admettait des circonstances atténuantes.

439. Dans les départements réunis, les poursuites pour délits d'opinion et de presse ne furent pas moins nombreuses que dans l'ancienne France. Basées sur les motifs les plus futiles, elles y revêtirent un caractère tout particulier d'arbitraire et de vexation. Quoiqu'elles aient le plus souvent abouti à des acquittements, elles n'en rendirent pas moins impossible tout exercice effectif de la liberté de la presse : à la moindre imprudence, les journalistes et les imprimeurs

se trouvaient exposés à des poursuites judiciaires, à la détention préventive et à la mise sous scellés de leurs presses. Le commissaire du gouvernement Bouteville écrivait le 4 brumaire an V (24 octobre 1796) au ministre de la police, à propos d'une poursuite de presse : " On tient pour certain que l'auteur trouverait grâce devant le jury. Une détention de quelque temps est la seule répression possible : l'instruction n'est pas poussée avec une grande célérité pour que du moins cette peine soit subie „ (1).

440. Mesures prohibitives contre la presse périodique après le 18 fructidor. Les lois du 27 et du 28 germinal ne produisirent pas les résultats qu'espéraient leurs auteurs. Le jury avait continué à se montrer indulgent en matière de délit de presse (2). Aussi après le coup d'État de fructidor, le Directoire qui attribuait à l'influence des journaux le triomphe de l'opposition modérée aux élections de l'an V, résolut-il de recourir à d'autres moyens. Il obtint des Conseils le droit — qu'il leur avait déjà vainement demandé auparavant (3) — de prendre à l'égard de la presse les mesures prohibitives temporaires que semblait autoriser l'article 355 de la constitution. " Les journaux, les autres feuilles périodiques et les presses qui les impriment sont, disait l'art. 35 de la loi du 19 fructidor, mis pendant un an sous l'inspection de la police qui pourra les prohiber. „ Mais les vainqueurs de fructidor ne se contentèrent pas de cette mesure. Trois jours après, la loi du 22 fructidor an V ordonna la déportation des propriétaires, entrepreneurs, directeurs, auteurs, rédacteurs de quarante-deux journaux, parmi lesquels un certain nombre de journaux belges (4).

441. La loi qui mettait les journaux sous l'inspection de la police ne pouvait avoir, aux termes de l'art. 355 de la

(1) Rapport cité par M. Verhaegen, *Essai sur la liberté de la presse en Belgique*, etc. Cfr. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 91.

(2) Söderhjelm, *ouv. cité*, t. II, p. 77.

(3) Söderhjelm, t. II, pp. 83 et suiv.

(4) La loi du 22 fructidor an V n'est pas reproduite dans la *Pasinomie*. On la trouvera dans la Coll. Huyghe, t. XV, p. 357.

constitution, de force que pour un an. Elle fut prorogée, pour une nouvelle année, par la loi du 9 fructidor an VI, et ne fut abrogée que le 14 thermidor an VII. Un arrêté du Directoire, en date du 23 brumaire an VI, décidait que la suppression d'un journal ne pouvait être prononcée par le ministre de la police et par les administrations centrales ou municipales qu'avec l'approbation du Directoire. Comme la loi du 19 fructidor an V ne donnait pas au Directoire le droit de censure préventive, mais simplement le droit de supprimer un journal, il arriva souvent que les journaux supprimés reparaissaient sous un autre nom, ce qui entraînait de nouveaux arrêtés de suppression (1). " On peut dire, écrit M. Aulard (2), qu'une sérieuse opposition politique, par la voie de la presse, est devenue impossible à partir du 18 fructidor an V. Tout journal indépendant est supprimé ; tout journaliste indépendant est sous le coup de la déportation. Parfois, on avertit les journaux avant de les supprimer ; le plus souvent on les supprime sans avertissement préalable. L'idéal du Directoire, c'était d'arriver à rédiger les principaux journaux... En nivôse an VI, il envoya des instructions politiques détaillées à de nombreux journaux et il fit, dans la suite, rédiger pour eux des articles dont les minutes subsistent " (3).

442. La révocation de l'article 35 de la loi du 19 fructidor an V décrétée par celle du 14 thermidor an VII, ne rendit pas à la presse la liberté que promettait la constitution. A défaut d'armes légales, le Directoire recourut à des mesures arbitraires pour réduire au silence la presse d'opposition. Sous couleur d'exécuter la loi du 22 fructidor an V, un arrêté du 16 fructidor an VII ordonna la déportation d'une cinquan-

(1) Voir pour la Belgique des exemples dans VERHAEGEN, *ouv. cité*, passim, et dans DARIS, *ouv. cité*, t. III, p. 184.

(2) AULARD, *ouv. cité*, p. 618.

(3) AULARD, *ouv. cité*, p. 618; MATHIEZ, *Le bureau politique du Directoire*, dans la *Revue historique*, 1903, t. LXXXI, p. 52. – Le Directoire dès son avènement subventionna largement les journaux qui lui étaient favorables, spécialement en Belgique : SÖDERHJELM, *ouv. cité*, t. II, pp. 53 et suiv. ; VERHAEGEN, *ouv. cité*, *passim* ; etc.

taine de journalistes (1). Quant aux opposants qu'il ne pouvait atteindre à titre de rédacteurs ou propriétaires des journaux proscrits le 22 fructidor, le Directoire les décréta d'arrestation, comme conspirateurs, en vertu de l'article 145 de la constitution (2).

CHAPITRE II

LE RÉGIME DES ASSOCIATIONS ET DES RÉUNIONS

§ 1. Le droit d'association

443. LES ANTÉCÉDENTS. Ni la déclaration des droits de 1789, ni la constitution du 3 septembre 1791 ne s'occupaient du droit d'association. Le pouvoir législatif jouissait dès lors d'une liberté d'action complète au point de vue de la réglementation de cette matière. Les décrets qu'il porta ne s'inspirèrent d'aucun système général. Très hostile à certaines associations, comme les associations professionnelles et les associations religieuses, le législateur de la Révolution se montra, par contre, à l'origine du moins, très favorable aux associations qui s'occupaient de questions politiques. Il importe d'examiner séparément les règles qui furent décrétées à l'égard de chacune de ces catégories d'associations.

444. *Les associations professionnelles* (3). La loi des 2-17 mars 1791 n'avait pas seulement aboli les corporations, jurandes et maîtrises ainsi que leurs privilèges officiels :

(1) Voir dans SÖDERHJELM, *ouv. cité*, t. II, p. 180, le texte de cet arrêté.

(2) Voir dans SÖDERHJELM, *ouv. cité*, t. II, pp. 183 et suiv., de nombreux exemples.

(3) E. LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789*, Paris, 1903 ; MARTIN ST-LÉON, *Histoire des corporations de métiers*, Paris, 1897 ; etc.

l'Assemblée constituante n'admit même pas que les groupements professionnels se reformassent à titre privé, comme associations libres. " L'anéantissement de toutes les espèces de corporations des citoyens du même état et profession, disait la loi des 14-17 juin 1791, étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit. Les citoyens d'un même état ou profession, ajoutait l'art. 2, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque, ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs. „ Les contrevenants devaient être condamnés à cinq cents livres d'amende, et suspendus pendant un an de l'exercice de tous droits de citoyens actifs et de l'entrée dans les assemblées primaires. Même à l'époque du triomphe de la politique démocratique et montagnarde, cette loi fut inflexiblement appliquée par le Comité de Salut public (1).

445. *Les congrégations religieuses* (2). Dès le début de la Révolution, le législateur se montra hostile à certaines catégories de congrégations religieuses, celles qui faisaient des vœux perpétuels. Dans leur ensemble cependant, les cahiers ne réclamaient pas la suppression radicale des ordres monastiques et un rapport de Treilhard à la Constituante, en date du 17 décembre 1789, concluait non à interdire les vœux, mais simplement à ne pas en reconnaître les effets civils. Mais l'Assemblée ne suivit pas le rapporteur, et, le 13 février 1790, elle déclara que les ordres et congrégations réguliers dans lesquels on faisait des vœux perpétuels étaient et demeureraient supprimés en France, sans qu'il pût en

(1) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 452. — Cfr. aussi un arrêté du Directoire, en date du 16 fructidor an IV (2 septembre 1796).

(2) Aulard, *La Révolution française et les congrégations*, Paris, 1905; voir en outre les ouvrages cités plus bas, pp. 316 et suiv., dans le chapitre relatif au régime des cultes.

être établi de semblables à l'avenir. Il ne s'agissait pas, d'ailleurs, d'une suppression générale immédiate de tous les couvents de l'espèce. Car les religieux et les religieuses actuels, qui ne voulaient pas se séculariser, pouvaient continuer à mener la vie monastique. Un certain nombre de maisons religieuses devaient être maintenues à cette fin (1). " Au surplus, ajoutait la loi des 13-19 février 1790, il ne sera rien changé, quant à présent, à l'égard des maisons chargées de l'éducation publique et des établissements de charité, et ce jusqu'à ce qu'il ait été pris un parti sur ces objets. „

Il est permis de conjecturer que sans les complications de la guerre civile et de la guerre religieuse qui affectèrent si profondément le cours de la Révolution, les congrégations enseignantes ou charitables, et spécialement les congrégations séculières, c'est-à-dire celles où on ne faisait pas de vœux perpétuels, auraient échappé, en tout ou en partie, à la suppression. Telle semble même être l'opinion de M. Aulard qui écrit dans un ouvrage récent : " La Constituante n'avait pas touché à ces congrégations séculières. Plusieurs étaient fort populaires, comme la célèbre congrégation de l'Oratoire.... Si les hommes de la Révolution en vinrent à traiter les congrégations religieuses en ennemis, c'est pour les mêmes motifs que ceux qui amenèrent leur brouille avec l'Église catholique en général, c'est-à-dire à cause de la constitution civile du clergé et en particulier à cause du serment imposé aux ecclésiastiques lors de l'application de cette constitution. Les " patriotes „ avaient commencé la Révolution d'accord avec une grande partie du clergé ; ils avaient espéré la continuer, l'achever par l'établissement d'une église vraiment gallicane, vraiment nationalisée. Au contraire, c'est cette entreprise qui, en échouant, amena la rupture définitive entre l'Eglise et la Révolution et forma les circonstances d'où sortirent la guerre civile, la guerre étrangère, les violences, les malheurs, l'avortement partiel de la Révolution „ (2).

(1) Sur l'application, voir le décret des 8-14 octobre 1790, articles 12 et suiv.

(2) Aulard, *ouv. cité*, pp. 30 et 33.

Ce fut l'Assemblée législative qui décréta la suppression définitive et immédiate de tous les ordres religieux. Par le décret du 4 août 1792 (1), relatif aux congrégations *régulières*, elle ordonna, pour le 1er octobre, l'évacuation et la vente " de toutes les maisons encore actuellement occupées par des religieuses ou par des religieux „. Cependant à l'égard des religieuses consacrées au service des hôpitaux et établissements de charité, il n'était encore rien innové. Mais quelques jours après, le décret du 18 août 1792 prononçait non seulement la suppression immédiate de toutes les congrégations *séculières* ecclésiastiques ou laïques, d'hommes et de femmes, comme celles de l'Oratoire, les Frères de la Doctrine chrétienne, les Filles de la Sagesse, les Filles de la Croix, etc., mais encore celle de toutes les congrégations quelconques " uniquement vouées au service des hôpitaux et au soulagement des malades, sous quelque dénomination qu'elles existent en France „. Dans les hôpitaux et maisons de charité, les membres des congrégations supprimées devaient d'ailleurs, sous peine d'être privés de la moitié de leur pension, continuer provisoirement comme ci-devant le service des pauvres et le soin des malades, à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux et administratifs (2). De même, sous peine également de perdre la moitié de la pension qui leur était accordée, les membres des congrégations employés dans l'enseignement public devaient en continuer l'exercice à titre individuel jusqu'à l'organisation définitive de cet enseignement. Enfin, à l'exception des femmes, les membres des congrégations supprimées ne pouvaient recevoir le premier terme de leur pension qu'après avoir prêté devant la municipalité le serment d'*être fidèles à la nation, de maintenir la liberté et l'égalité, ou de mourir en les défendant* (3).

(1) Non reproduit dans la *Pasinomie*. On le trouvera dans Aulard, *ouv. cité*, p. 193.

(2) Voir plus haut, nos 231, 233, 263 et 264.

(3) La licéité du serment de liberté et d'égalité a été fort controversée parmi le clergé de l'époque. Bon nombre de religieux refusèrent, par motifs de conscience, de le prêter. Le St-Siège ne l'a pas condamné. Sciout, *La Constitution civile*, etc., t. IV, p. 829.

446. En même temps que les couvents proprement dits, le décret du 18 août 1792 prononçait l'extinction immédiate et la suppression des confréries et de " toutes autres associations de piété et de charité „ (art. 1 *in fine* du titre Ier).

447. Les associations politiques. A la différence des associations professionnelles et des associations religieuses, les associations politiques, les clubs, comme on les appelait souvent, furent, au début de la Révolution, soumis à une législation très libérale, qui repoussait toute mesure préventive pour n'admettre que des mesures réglementaires ou répressives (1). " Ceux, disait l'art. 14 du décret des 19-22 juillet 1791 sur la police municipale et correctionnelle (2), qui voudront former des sociétés ou clubs seront tenus, à peine de deux cents livres d'amende, de faire préalablement, au greffe de la municipalité, la déclaration des lieux et jours de la réunion ; et, en cas de récidive, ils seront condamnés à cinq cents livres d'amende. L'amende sera poursuivie contre les présidents, secrétaires ou commissaires de ces clubs ou sociétés. „

Alarmée par la pression que les sociétés populaires exerçaient souvent sur les autorités constituées et sur les fonctionnaires publics, la Constituante, avant de se séparer, défendit aux sociétés, clubs ou associations de citoyens de faire des pétitions en nom collectif, ou d'envoyer des députations au nom de la société et leur interdit " généralement tous actes où elles apparaîtraient sous les formes de l'existence politique „ (3). Elle ordonna en même temps d'imprimer en annexe à son décret le rapport sur les sociétés populaires fait au nom de son comité de constitution. " Il est permis, lit-on dans ce document intéressant, à tous les citoyens de s'assembler paisiblement : dans un pays libre, lorsqu'une constitution fondée sur les droits de l'homme a créé une patrie, un sentiment cher et profond attache à la chose

(1) Cfr. déjà le décret des 21 octobre- 19 novembre et 13-19 novembre 1790. Voir en outre les décrets des 1-8 mai 1791, 18-22 mai 1791, art. 13, 19-22 juillet 1791, art. 14, et des 29 septembre- 9 octobre 1791.

(2) Voir plus haut, no 133.

(3) Décret des 29 septembre- 9 octobre 1791.

publique tous les habitants de l'empire; c'est un besoin de s'en occuper et d'en parler ; loin d'éteindre ou de comprimer ce feu sacré, il faut que toutes les institutions sociales contribuent à l'entretenir... Mais... il n'y a de pouvoirs que ceux constitués par la volonté du peuple exprimée par ses représentants ; il n'y a d'autorité que celle déléguée par lui... C'est pour conserver ce principe dans toute sa pureté, que, d'un bout de l'empire à l'autre, la constitution a fait disparaître toutes les corporations, et qu'elle n'a plus reconnu que le corps social et des individus. Les sociétés, les réunions paisibles de citoyens, les clubs, sont inaperçus dans l'État. Sortent-ils de la situation privée où les place la constitution ? ils s'élèvent contre elle... Sans s'assimiler aux corporations détruites, sans en former une bien plus dangereuse que les anciennes, parce qu'elle étendrait ses rameaux dans tout l'empire, elles ne peuvent pas avoir des affiliations à une espèce de métropole. Des journaux de leurs débats, la publication de leurs arrêtés, des tribunes placées dans l'intérieur de leurs salles pour y recevoir des spectateurs sont des actes contraires à la constitution. „

Le comité ne croyait toutefois pas devoir proposer d'ériger en délits ce qu'il considérait comme abus dans le fonctionnement des clubs. “ Nous désirions plutôt publier une instruction que provoquer des lois répressives. Nous savons que des lois faites avec trop de détails sur cette matière pourraient donner quelques moyens de toucher à la liberté, qui doit être sacrée pour le législateur, et dont ces actes doivent assurer et non gêner l'exercice. „

448. Après le 10 août, et plus tard, sous le gouvernement révolutionnaire et la Terreur, il en arriva de la liberté de former des sociétés populaires ce qui était advenu de la liberté de la presse. Seuls ceux qui appartenaient au parti dominant à la Convention en eurent la jouissance de fait (1).

(1) Sur le rôle des sociétés populaires à cette époque, voir AULARD, *Histoire politique* citée, p. 349. — Voir en outre dans la *Collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française*, le recueil de AULARD, *La Société des Jacobins*, et celui de

Il ne fallut pas d'ailleurs de décrets prohibitifs pour cela. A l'heure même où la liberté d'association n'appartenait en fait qu'au parti dominant, la Convention rappelait solennellement par le décret du 13 juin 1793 " le droit qu'ont les citoyens de se réunir en sociétés populaires „. Le droit commun des lois terroristes suffisait à empêcher la formation de clubs opposants. Quelques décrets furent toutefois votés pendant cette période qui réglaient certains points spéciaux. C'est ainsi que celui du 9 brumaire an II interdit les clubs et sociétés populaires de femmes, sous quelque dénomination que ce soit, et ordonna que les séances des sociétés populaires seraient publiques ; c'est ainsi encore que celui du 27 germinal an II défendit expressément d'admettre dans les sociétés populaires les ex-nobles et les étrangers, et que celui du 14 frimaire an II sur le gouvernement révolutionnaire (1) défendit comme subversifs de l'unité d'action du gouvernement et tendant au fédéralisme, tous congrès ou réunions centrales établies par les sociétés populaires.

449. Sous la réaction thermidorienne, les sociétés populaires, qui avaient été l'un des rouages les plus actifs du gouvernement révolutionnaire (2), subirent le contre-coup de sa chute. Le décret du 25 vendémiaire an III (16 octobre 1794) commença par imposer en termes exprès à ces sociétés des règles que la Constituante n'avait formulées qu'à titre de vœux (3) : il défendit comme subversives du gouvernement et contraires à l'unité de la République, " toutes affiliations, agrégations, fédérations, ainsi que toutes correspondances en nom collectif entre sociétés sous quelque dénomination qu'elles existent „. C'était porter un coup mortel à l'influence qu'exerçait sur la France la société des Jacobins de Paris, dont le local fut d'ailleurs bientôt fermé en vertu d'un décret du 22 brumaire. Quelques mois plus tard, un dernier décret,

CHALLAMEL, *Les Clubs contre-révolutionnaires*, ainsi que les nombreuses monographies de sociétés populaires parues dans la *Révolution française*.

(1) Voir plus haut, nos 1, 223, 252.

(2) AULARD, *ouv. cité*, p. 515.

(3) Voir plus haut, no 447.

celui du 6 fructidor an III, prononça la dissolution de " toute assemblée connue sous le nom de *club* ou de *société populaire* „. Après les associations professionnelles et les associations religieuses, les groupements politiques, à leur tour, avaient vécu !

450. *Sociétés d'art. Sociétés philanthropiques.* La législation de la Révolution ne s'occupa guère, semble-t-il, des sociétés d'art. Elles pouvaient se former librement, mais le décret du 9 brumaire an II exigea que leurs séances fussent publiques. Quant aux associations charitables et philanthropiques, celles qui avaient un caractère religieux se trouvèrent supprimées par le décret du 18 août 1792 sur les congrégations (1) ; le sort des autres dépendit de l'organisation donnée par la Révolution à la bienfaisance publique (2).

451. La constitution de l'an III et le droit d'association. La constitution de l'an III est la première des constitutions françaises qui se soit occupée en termes exprès des associations. Elle ne fit d'ailleurs que consacrer, dans son ensemble, le système établi par les lois que nous venons de faire connaître. En décrétant dans son art. 352, que " la loi ne reconnaît ni vœux religieux, ni aucun engagement contraire aux droits naturels de l'homme „, et en ajoutant, dans son art. 355, qu' " il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté du commerce „, et dans l'art. 360 qu' " il ne peut être formé de corporations ni d'associations contraires à l'ordre public „, le pacte constitutionnel entendait, sans aucun doute, maintenir l'interdiction des *congrégations religieuses* (3) et des *associations professionnelles*.

Quant aux *associations s'occupant de questions politiques*, si la constitution de l'an III ne les prohibait pas, elle fixait cependant les plus étroites limites à leur fonctionnement : " Aucune assemblée de citoyens, disait l'art. 361, ne peut

(1) Voir plus haut, nº 446.
(2) Voir plus bas le chapitre V du présent livre.
(3) Voir à cet égard la lettre du ministre de la police (dans Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 83), citée plus bas, nº 454, *in fine*.

se qualifier de société populaire. Aucune société particulière, s'occupant de questions politiques, ajoutait l'art. 362, ne peut correspondre avec une autre, ni s'affilier à elle, ni tenir des séances publiques, composées de sociétaires et d'assistants distingués les uns des autres, ni s'arroger des droits d'exclusion, ni faire porter à ses membres aucun signe extérieur de leur association. „ L'art. 364 enfin, rappelait la règle qu'aucune association ne pouvait présenter de pétitions collectives (1).

En matière d'enseignement et d'art, la constitution de l'an III formulait au contraire les principes les plus libéraux : “ Les citoyens, disait l'art. 300, ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction, ainsi que des sociétés libres pour concourir aux progrès des sciences, des lettres et des arts „ (2).

452. Les associations politiques sous le Directoire. La constitution de l'an III, nous venons de le dire, ne proscrivait pas les associations s'occupant de questions politiques, mais elle ne consacrait pas non plus formellement leur droit à l'existence. Leur sort se trouva ainsi abandonné à l'arbitraire des Conseils et du pouvoir exécutif. Dans ses débuts, le Directoire fit fermer les locaux de plusieurs sociétés qui lui déplaisaient (3). Après les élections de l'an V, la majorité anticonventionnelle vota la loi du 7 thermidor an V, qui s'exprimait comme suit : art. 1 “ Toute société particulière s'occupant de questions politiques est provisoirement défendue „ ; art. 2 “ Les individus qui se réuniraient dans de pareilles sociétés seront traduits aux tribunaux de police correctionnelle pour y être punis comme coupables d'attroupements „ ; art. 3 “ Les propriétaires ou principaux locataires des lieux où s'assembleraient les dites sociétés seront condamnés par les mêmes tribunaux à une

(1) Cfr. plus haut, n° 447.

(2) Sur les sociétés scientifiques qui se formèrent en Belgique de 1795 à 1800, voir Mailly, *Étude pour servir à l'histoire de la culture intellectuelle à Bruxelles pendant la réunion de la Belgique à la France*, dans les *Mémoires de l'Académie royale*, coll. in-8°, t. XL.

(3) Aulard, *Histoire politique*, p. 608.

amende de cent francs et à trois mois d'emprisonnement „. Après le coup d'état du 18 fructidor, le parti vainqueur poursuivit les clubs de ses adversaires : " La loi du 7 thermidor dernier relative aux sociétés particulières s'occupant de questions politiques, déclarait l'art. 36 de la loi du 19 fructidor an V, est rapportée. Toute société particulière s'occupant de questions politiques, ajoutait l'art. 37 de la même loi, dans laquelle il serait professé des principes contraires à la constitution de l'an III acceptée par le peuple français, sera fermée ; et ceux de ses membres qui auraient professé ces principes seront poursuivis et punis conformément à la loi du 27 germinal an IV „ (1). "Ainsi, dit M. Aulard, les membres de tout club d'opposition s'exposaient à la guillotine ou à la déportation „ (2). Quant aux clubs formés par les partisans du gouvernement, ils reçurent même des subventions sur les fonds de la police (3). Mais les *cercles constitutionnels* ayant, après la division qui s'était établie parmi les vainqueurs de fructidor, paru incliner vers le groupe dit " des anarchistes „ (4), le Directoire interpréta de la façon la plus restrictive la disposition de l'art. 362 de la constitution que nous avons signalée (5) et décréta : " Toute société dite *cercle constitutionnel* ou réunie sous toute autre dénomination collective, qui fera collectivement un acte quelconque, ou dont les membres, en faisant leur pétition individuelle, relateront leur prétendue qualité de membre, ou feront mention de leur réunion en société ou cercle, sera fermée „ (6).

453. La suppression des corporations professionnelles et des ordres religieux en Belgique. Dès le début de

(1) Voir plus haut, n° 437.
(2) Aulard, *ouv. cité*, p. 609.
(3) Cfr. Mathiez, *Subventions du Directoire aux théophilanthropes*, dans la *Révolution française*, t. 47, année 1904, p. 65.
(4) Voir plus haut, n° 22.
(5) Voir plus haut, n° 451.
(6) Arrêté du 24 ventôse an VI, art. 2. — Sur le cercle constitutionnel qui s'était constitué à Gand et qui fut fermé en germinal an VI, voir quelques renseignements donnés par M. Claeys, dans le *Messager des sciences historiques*, année 1894, pp. 232-238.

l'annexion, un arrêté des commissaires du gouvernement en date du 19 brumaire an IV (10 novembre 1795) ordonna dans les départements réunis, la publication et l'exécution de la loi des 2-17 mars 1791 portant suppression des corporations et de leurs privilèges et de la loi des 14-17 juin 1791 qui défendait aux ouvriers et artisans de même état et profession de s'associer, même en groupements libres.

Quant aux lois de la Constituante et de la Législative sur les congrégations religieuses, leur exécution ne fut pas ordonnée à ce moment. La suppression des ordres religieux en Belgique ne fut décrétée que plus tard et par des lois propres à nos provinces (1). Une première loi, celle du 15 fructidor an IV (1er septembre 1796), prononça la suppression des " ordres et congrégations réguliers, monastères, abbayes, prieurés, chanoines réguliers, chanoinesses et généralement toutes les maisons ou établissements religieux de l'un et de l'autre sexe „. Etaient toutefois, en vertu de l'art. 20 de la loi, exceptées de la suppression les " maisons de religieuses dont l'institut même a pour objet l'éducation publique ou le soulagement des malades, et qui, à cet effet, tiennent réellement, en dehors, des écoles ou des salles de malades „. Ces maisons devaient continuer, comme par le passé, d'administrer les biens dont elles jouissaient. Elles ne profitèrent d'ailleurs pas longtemps de l'exception qui leur était accordée. Après le coup d'État de fructidor, la loi du 5 frimaire an VI (25 novembre 1797) qui prononçait dans les départements réunis la suppression des chapitres séculiers, des bénéfices simples, des séminaires, etc., rapporta l'art. 20 de la loi du 15 fructidor an IV. Les maisons de religieuses dont l'institut avait pour objet l'éducation publique ou le soulagement des malades se trouvaient ainsi également supprimées.

Au lieu d'accorder des pensions aux religieux belges dispersés, comme l'avaient fait les lois du début de la Révo-

(1) Voir à cet égard LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I. pp. 74, 79 et suiv., 201 et suiv.; DARIS, *Histoire du diocèse et de la principauté de Liége* citée, t. III, pp. 80 et suiv., et t. IV, pp. 19 et suiv.; LEFORT, *Histoire du département des Forêts*, t. I, pp. 249 et suiv., 278 et suiv., 331 et suiv; DELPLACE, *La Belgique sous la domination française*, t. I, pp. 160 et suiv.

lution, les lois du 15 fructidor an IV et du 5 frimaire an VI leur attribuèrent un capital, payable en bons incessibles qui ne pouvaient servir qu'à l'acquisition des biens ecclésiastiques nationalisés. Le Pape permit aux religieux l'acceptation et l'emploi des bons, à la condition de se considérer comme des détenteurs provisoires, obligés à une future restitution.

454. Jusqu'au coup d'État de fructidor, les autorités mirent une certaine modération dans l'exécution de la loi du 15 fructidor an IV. Elles commencèrent, sans doute, par recourir à la force armée pour entrer en possession des couvents et pour en chasser les religieux. Mais une fois l'expulsion faite, on toléra qu'avec leurs bons les religieux rachetassent une partie des biens confisqués et continuassent la vie commune. " Il est fort indifférent, disait le ministre de la police Cochon (1), dans une dépêche au commissaire du Directoire près le département de l'Escaut, que ce soient les ex-religieux ou d'autres citoyens qui deviennent acquéreurs des bâtiments qu'ils occupaient précédemment, et leur réunion dans un même local n'étant défendue par aucune loi, on ne pourrait la dissoudre sans porter atteinte aux principes de liberté consacrés par notre constitution... Vous devez au surplus veiller à ce qu'ils ne reçoivent plus de novices ; par ce moyen vous remplirez le but de l'art. 352 de l'acte constitutionnel (2), portant que : " La loi ne reconnaît ni vœux religieux, ni aucun engagement contraire aux droits naturels de l'homme. „ Après le 18 fructidor an V, il ne fut plus question de ménagements quelconques.

§ 2. Le droit de réunion.

455. Les antécédents. La législation de la Révolution s'était, au début, montrée très favorable au principe de la liberté de réunion. Elle n'avait pas hésité à le proclamer de la façon la plus explicite et à n'entourer son exercice que de mesures réglementaires très libérales. " Les citoyens actifs,

(1) Cité par M. de Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 8?.
(2) Voir plus haut, n° 451.

disait l'art. 62 de la loi du 14 décembre 1789 sur les municipalités (1), ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions... sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées, etc. „ Plus tard, le droit de réunion fut même placé sous la garantie du pacte constitutionnel. “ La constitution, disait le titre I de la constitution du 3 septembre 1791, garantit... comme droit naturel et civil... la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police. „

Mais, sous la Convention, la liberté de réunion disparut comme avaient disparu la liberté de la presse et celle de former des associations s'occupant de questions politiques (2). Il n'y eut pas, sans doute, d'abrogation formelle et générale, mais une double cause empêcha la liberté de réunion de s'exercer en fait. D'une part, les adversaires du parti au pouvoir s'exposaient, en la pratiquant, à l'application des lois terroristes (3) ; d'autre part, comme à cette époque les réunions où l'on s'occupait de questions politiques étaient presque toujours des réunions de cercles, de clubs, de sociétés particulières, les entraves mises à la formation de ces cercles et leur dissolution eurent pour résultat pratique de supprimer les réunions elles-mêmes. “ On ne connaissait guère alors, remarque justement M. Dupriez, ces simples réunions qui ne créent entre leurs membres qu'un lien purement temporaire „ (4).

456. Le droit de réunion sous le Directoire. La constitution de l'an III, à la différence de celle du 3 septembre 1791, ne plaça pas le droit de réunion au nombre de ceux dont elle garantissait la jouissance aux citoyens. Elle n'abandonnait cependant pas entièrement au législateur ordinaire le soin

(1) Voir en outre l'instruction concernant les assemblées administratives des 12-20 août 1790 et un décret des 13-19 novembre 1790.

(2) Voir plus haut, nos 436, 447 et suiv.

(3) Voir plus haut, no 436.

(4) Dupriez, *La liberté de réunion*, Bruxelles, 1887, p. 41.

de fixer le régime légal des réunions. D'une part, en effet, elle prononçait l'interdiction formelle de toute réunion d'autorités constituées, et, d'autre part, elle décrétait des mesures sévères contre les attroupements. “ Plusieurs autorités constituées, disait l'art. 367, ne peuvent jamais se réunir pour délibérer ensemble ; aucun acte émané d'une telle réunion ne peut être exécuté. „ “ Tout attroupement armé, disait l'art. 365, est un attentat à la constitution ; il doit être dissipé sur-le-champ par la force. Tout attroupement non armé, ajoutait l'art. 366, doit être également dissipé, d'abord par voie de commandement verbal, et, s'il est nécessaire, par le développement de la force armée „ (1).

457. Quant au législateur ordinaire, il n'édicta pas de règles nouvelles en ce qui concerne le droit de réunion proprement dit. En fait, sous le Directoire comme sous la Convention, l'exercice de ce droit continua à être annihilé par les lois terroristes et par les lois et arrêtés sur les sociétés s'occupant de questions politiques (2). En théorie, cependant, le droit pour les citoyens de se réunir pour examiner des questions politiques, continua à être affirmé, notamment par l'arrêté du Directoire du 24 ventôse an VI (14 mars 1798). “ Toute société dite cercle constitutionnel, disait l'art. 2 de cet arrêté, ou réunie sous toute autre dénomination collective, qui fera collectivement un acte quelconque, ou dont les membres en faisant leur pétition individuelle, relateront leur prétendue qualité de membres, ou feront mention de leur réunion en société ou cercle, sera fermée. „ Une réunion ordinaire, formée en dehors de tout cercle ou société,

(1) Sur les attroupements et leur dispersion, voir la loi des 26 juillet-3 août 1791, celle du 1er germinal an III, celle du 27 germinal an IV, art. 5 et suiv., et celle du 28 germinal an VI, art. 175, nos 8° et 9°, ainsi que l'arrêté du Directoire du 13 floréal an VII, ch. II, ch. III et ch. IV. — Voir plus haut, nos 238, 263, 413, 421 et 432.

(2) Voir plus haut, no 455. — Il faut se rappeler aussi que la loi qui interdisait les associations professionnelles (voir plus haut, no 444), défendait même aux artisans et ouvriers de se *réunir* pour discuter leurs intérêts professionnels. Cfr. la loi des 19-22 juillet 1791 sur la police correctionnelle, titre II, art. 26.

n'était donc pas interdite par elle-même. Seulement, comme nous l'avons déjà dit, ces sortes de réunions n'étaient guère en usage, et, en tout état de cause, les participants s'exposaient au danger de se voir appliquer les lois terroristes.

CHAPITRE III

LES RAPPORTS DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT (1)

458. La constitution du 5 fructidor an III consacrait en termes catégoriques le principe de la séparation de l'Église et de l'État. Son article 354 s'exprimait comme suit : " Nul ne peut être empêché d'exercer, en se conformant aux lois, le culte qu'il a choisi. — Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'un culte. La République n'en salarie aucun. "

La première constitution de la Révolution, celle du 3 septembre 1791, avait déjà consacré la liberté des cultes, mais le principe de la séparation des cultes et de l'État était nouveau. La Convention ne l'admit que dans les derniers temps de son existence. Il était sans précédent dans l'ancien régime comme dans l'histoire de la Révolution elle-même. La thèse de l'État laïque, la conception d'une organisation politique et sociale indifférente à tout culte, était complètement étrangère aux hommes de 1789. Tout en ayant solen-

(1) Edm. de Pressensé, *L'Église et la Révolution française* (1789-1802), Paris, 1890 ; L. Sciout, *Histoire de la Constitution civile du Clergé* (1790-1801), Paris, 1881 ; A. Debidour, *Histoire des rapports de l'Eglise et de l'Etat en France de 1789 à 1870*, Paris, 1898 ; Chénon, *L'Eglise et la Révolution* (1789-1799), dans le tome VII de l'*Histoire générale* de MM. Lavisse et Rambaud, Paris, 1896 ; Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, 1901 ; Edme Champion, *La séparation de l'Eglise et de l'Etat en 1794*, Paris, 1903 ; Aulard, *Les origines de la séparation de l'Eglise et de l'État*, dans la *Révolution française*, année 1905, t. XLIX ; Id., *La séparation de l'Eglise et de l'Etat (application du régime 1794-1802)*, dans les *Études et leçons sur la Révolution française*, 2me série, Paris, 1906, pp. 135 et suiv. ; Sicard, *L'ancien clergé de France*, 3 vol., Paris, 898-1903.

nellement proclamé la liberté des opinions " même religieuses „ (1), les Constituants n'en avaient jamais conclu à un devoir qui s'imposerait à l'État de se montrer neutre à l'égard de l'idée religieuse elle-même et de se conduire pratiquement comme s'il était athée. L'Assemblée législative, qui succéda à la Constituante, resta, dans une large mesure, fidèle à son système. Et la Convention elle-même n'aboutit au régime de la séparation qu'après des tentatives diverses, s'inspirant d'un point de vue radicalement différent.

Un examen rapide de la ligne de conduite suivie, en matière religieuse, par ces diverses assemblées, mettra ce fait en pleine lumière.

§ 1. Les rapports de l'Église et de l'État pendant la Révolution, avant la constitution de l'an III.

459. La Constituante et la constitution civile du clergé. Divisés sur la question de la liberté des cultes, les cahiers de 1789 s'accordaient assez généralement pour demander d'importantes réformes dans l'organisation ecclésiastique de la France. L'Assemblée constituante, qui s'était attribué le droit de réformer l'État, prétendit également réorganiser la société religieuse, sans le concours de l'Église. De là, après la confiscation des biens ecclésiastiques (2), la célèbre loi des 12 juillet-24 août 1790 établissant la *constitution civile du clergé.* Cette loi, comme on le sait, bouleversait les circonscriptions diocésaines existantes, supprimait un certain nombre d'évêchés et de paroisses et prescrivait un nouveau mode de nomination pour les curés et les évêques.

Élus au suffrage populaire, les évêques et les curés devaient recevoir l'institution canonique de leurs supérieurs ecclésiastiques : en cas de refus, ils pouvaient, aux termes du décret complémentaire des 15-24 novembre 1790, en appeler au tribunal civil. Un article de la loi des 12 juillet-24 août 1790

(1) Art. 10 de la Déclaration des droits de 1789.

(2) Décret des 2-4 novembre 1789. Voir sur ce décret, les études du chanoine De Becker, citées plus haut, p. 245, note 2.

disait en termes formels : " Le nouvel évêque ne pourra s'adresser au pape pour en obtenir aucune confirmation ; mais il lui écrira comme au chef visible de l'Église universelle, en témoignage de l'unité de foi et de la communion qu'il doit entretenir avec lui. „ Les évêques, avant leur consécration, et les curés, après leur institution, devaient prêter le serment de fidélité à la constitution civile (1). Cette obligation fut étendue plus tard aux évêques et curés conservés en fonctions (2), aux prédicateurs (3), aux ecclésiastiques remplissant des fonctions publiques dans l'enseignement (4) ou ailleurs, tels que les desservants des prisons et des hôpitaux (5).

460. Le culte catholique se trouvait ainsi étroitement lié à l'État. Malgré des sollicitations réitérées, la Constituante s'était cependant toujours refusée à proclamer la religion catholique, religion dominante ou religion de l'État (6). Une telle déclaration eût constitué, dans l'opinion de la majorité des constituants, comme une menace à l'égard des dissidents et eût blessé l'égalité religieuse. Mais jamais l'Assemblée, dont les membres, selon l'expression de Mirabeau, " savaient que Dieu est aussi nécessaire aux hommes que la liberté „ (7), ne considéra que le principe de la tolérance religieuse et de la liberté des cultes imposât aux pouvoirs publics le caractère de neutralité et de laïcité que l'on prétend quelquefois en déduire aujourd'hui.

Dans plusieurs décrets solennels, elle affirma " son attachement au culte catholique, apostolique et romain „ (8). On

(1) Art. 21 et 38 titre II du décret des 12 juillet-24 août 1790. Le serment visait bien la constitution civile du clergé et non pas uniquement la constitution politique du royaume : Cfr. Sciout, *La constitution* etc., t. I, pp. 398 et suiv. ; t. II, pp. 56 et suiv.

(2) Décret des 27 novembre-26 décembre 1790.

(3) Décret des 5 février-27 mars 1791.

(4) Décret du 22 mars 1791.

(5) Décret des 15-17 avril 1791.

(6) Sciout, *Histoire de la Constitution civile du clergé*, I, pp. 154 et suiv.

(7) Séance du 26 novembre 1790.

(8) Par exemple, le décret du 13 avril 1790.

lit dans l'instruction des 21-26 janvier 1791 sur la constitution civile, la déclaration suivante : " Les représentants des Français, fortement attachés à la religion de leurs pères, à l'Église catholique dont le pape est le chef visible sur la terre, ont placé au premier rang des dépenses de l'État celles de ses ministres et de son culte ; ils ont respecté ses dogmes, ils ont assuré la perpétuité de son enseignement. Convaincus que la doctrine et la foi catholiques avaient leur fondement dans une autorité supérieure à celle des hommes, ils savaient qu'il n'était pas en leur pouvoir d'y porter la main, ni d'attenter à cette autorité toute spirituelle ; ils savaient que Dieu même l'avait établie et qu'il l'avait confiée aux pasteurs pour conduire les âmes, leur procurer les secours que la religion assure aux hommes, perpétuer la chaîne de ses ministres, éclairer et diriger les consciences. „

Je n'ai pas à apprécier ici ni la portée réelle, ni la sincérité de pareilles déclarations. Ce serait évidemment fausser l'histoire que de les comparer aux professions d'attachement à l'Église et au Pape, formulées dans nos congrès catholiques contemporains. Les Constituants entendaient bien se réserver le droit de statuer eux-mêmes et sans recours sur leur propre orthodoxie. " Nous sommes une convention nationale, avait déclaré Camus, nous avons assurément le pouvoir de changer la religion, mais nous ne le ferons pas „ (1).

D'ailleurs, à côté des déclarations que je viens de rappeler, l'Assemblée constituante posa des actes qui montrent nettement que pour les auteurs mêmes de la *Déclaration des droits de l'homme*, la liberté de conscience n'impliquait pas la laïcité de l'État (2). Le 4 février 1790, Louis XVI avait promis à la Constituante d'accepter la constitution qu'elle élaborait : l'Assemblée décida, le 9 février, de se rendre en corps à un *Te Deum*, célébré à Notre-Dame en action de grâces pour cet heureux événement. Le

(1) Sciout, *ouv. cité*, t. I, p. 197.

(2) Voir, entre autres, les faits cités par le Dr Robinet : *Le mouvement religieux à Paris pendant la Révolution* (1789-1801), t. I, pp. 105 et suiv. (*Collection de documents relatifs à l'Histoire de Paris pendant la Révolution française*, publiée sous le patronage du Conseil municipal).

3 juin 1790, l'Assemblée nationale assista officiellement à la procession de la Fête-Dieu. La garde nationale escortait le St-Sacrement (1). Au programme de la célèbre fête de la Fédération, le 14 juillet 1790, figurait une messe solennelle célébrée au Champ de Mars sur l'autel de la Patrie. " Trois cents prêtres revêtus d'aubes blanches et d'écharpes tricolores en couvraient les marches et devaient servir la messe „ (2). Rappelons encore qu'à cette époque les sessions annuelles des assemblées départementales s'ouvraient par une messe du St-Esprit (3), et que la loi des 27 juillet-12 août 1791 exempta " les évêques, curés et vicaires et tous citoyens qui sont dans les ordres sacrés „, du service personnel dans la garde nationale (4).

461. Les rapports de l'Église et de l'État sous la Législative. Pas plus que la Constituante, l'Assemblée législative ne proclama la séparation des cultes et de l'État. Elle fit même à l'Église une guerre acharnée, parce que celle-ci refusait de se lier aussi étroitement à l'État que l'avaient voulu les Constituants.

La condamnation de la constitution civile par le Pape et la résistance de la majorité du clergé au serment avaient, en effet, ouvert l'ère des persécutions violentes. Les ordres religieux furent dissous et interdits à l'avenir (5). Les ecclésiastiques qui avaient refusé le serment ou qui, après l'avoir prêté, l'avaient rétracté, furent frappés de bannissement : ceux qui ne sortaient pas volontairement du royaume, devaient être déportés à la Guyane ; ceux qui rentreraient dans le royaume après en être sortis, devaient être condamnés à la détention pendant dix ans (6).

(1) Dr Robinet, *ouv. cité*, I, p. 108 ; Champion, *La séparation de l'Eglise et de l'Etat en 1794*, pp. 131 et 240.

(2) Thiers, *Histoire de la Révolution française*, Bruxelles, 1840, t. I, p. 155.

(3) Voir par exemple Bonnefoy, *Histoire de l'Administration civile dans la province d'Auvergne et dans le Département du Puy de Dôme*, Paris, 1900, t. II, p. 4.

(4) Voir plus haut, no 418.

(5) Voir plus haut, no 445.

(6) Loi du 26 août 1792. Les infirmes et les sexagénaires étaient

Tandis que l'Église était ainsi persécutée cruellement, et que l'exercice public du culte catholique, apostolique et romain avait pour ainsi dire cessé, l'Église schismatique restait étroitement liée à l'État et continuait à jouir de sa protection.

Dès cette époque toutefois. la participation officielle des autorités publiques à des cérémonies religieuses commençait à être contestée (1). C'est que la persécution religieuse avait surexcité les passions extrêmes, et, tout naturellement, dans une société dont les croyances avaient été ébranlées par l'école philosophique, les éléments avancés ne se contentèrent pas longtemps d'attaquer l'Église et ses ministres. Ils s'en prirent bientôt à la religion elle-même. A leur suite, les pouvoirs publics se laissèrent entraîner, d'abord à contester au culte les honneurs et les hommages officiels, puis à lui faire directement la guerre. C'est ainsi que la Commune de Paris décida, en 1792, que la garde nationale ne pourrait être requise pour escorter le Saint Sacrement à la procession de la Fête-Dieu. L'Assemblée législative se refusa également, après une certaine hésitation, il est vrai, à se faire représenter officiellement à cette cérémonie. Mais les tribunaux y assistèrent. En septembre 1792, les opérations électorales pour la formation de la Convention s'ouvrirent presque partout encore par une messe du St-Esprit et se terminèrent par un *Te Deum* (2).

462. Première attitude de la Convention : maintien de la constitution civile. Ainsi s'explique que la Convention, composée cependant en majorité de voltairiens et de philosophes, ait manifesté à plusieurs reprises l'intention de maintenir le système de l'Assemblée constituante, sauf à frapper de plus en plus cruellement les prêtres insermen-

exceptés du bannissement. Ils devaient être réunis au chef-lieu du département dans une maison commune sous l'inspection et la police des municipalités.

(1) Cfr. sur ce point le Dr Robinet, *ouv. cité*, t. II, pp. 206 et suiv., 511 et suiv.; et Aulard, *Histoire politique*, p. 470.

(2) Aulard, *Le culte de la Raison et le culte de l'Être suprême*, p. 19.

tés (1). Le 30 novembre 1792 et les 11-15 janvier 1793, elle décréta solennellement qu'elle n'avait jamais songé à priver les citoyens des ministres catholiques que la constitution civile du clergé leur avait donnés. Les 23-25 mars 1793, elle dispensa du service militaire " les évêques, les curés et vicaires salariés par la nation ". En avril 1793, il y avait encore des aumôniers près les régiments (2). Le 27 juin 1793, la Convention décréta encore que le traitement des ecclésiastiques faisait partie de la dette publique.

Mais bientôt l'Assemblée adopta une attitude différente. Elle avait fini par se convaincre que le culte constitutionnel ne pouvait être d'aucun appui sérieux pour le parti de la Révolution : la masse des fidèles persistait à le repousser. Après le mouvement girondin-fédéraliste de juin-juillet 1793, auquel bon nombre de prêtres constitutionnels s'étaient associés, le culte officiel s'était d'ailleurs attiré l'hostilité directe du parti montagnard. Mais ce n'était pas à la séparation de l'Église et de l'État que concluaient les passions antireli-

(1) La loi des 18-23 mars 1793 décida que les prêtres dans le cas de la déportation, c'est-à-dire ceux qui ayant refusé de prêter serment à la constitution civile n'avaient pas obéi à la loi qui les bannissait du territoire (voir plus haut, nº 461) devaient être arrêtés, traduits devant un jury militaire et punis de mort dans les vingt-quatre heures. La loi des 23-24 avril 1793 condamna à la déportation les ecclésiastiques qui n'avaient pas prêté le serment de maintenir l'égalité et la liberté, conformément à la loi des 14-15 août 1792 ; les sexagénaires et les infirmes devaient être reclus dans le chef-lieu du département ; les déportés qui rentraient sur le territoire devaient être condamnés à mort. Cette loi atteignait surtout les religieux (voir plus haut, nº 445, *in fine*).

La loi des 29-30 vendémiaire an II (20-21 octobre 1793) codifia les lois de proscription : désormais tout ecclésiastique sujet à la déportation qui était resté en France ou qui y rentrait devait, suivant les circonstances de son arrestation, être condamné à mort, soit par une commission militaire, soit par les tribunaux criminels statuant sans jury. Le décret permit même la déportation des assermentés dénoncés pour incivisme et condamna à la déportation tout receleur d'un prêtre proscrit. Ce décret a été publié en Belgique par un arrêté des représentants du peuple en date du 18 frimaire an IV (15 décembre 1795). Mais il n'était pas, comme semblent le croire un certain nombre d'historiens, applicable au clergé belge.

(2) Cfr. le décret des 23-24 avril 1793.

gieuses qui fermentaient à Paris, autour de la Convention, et de divers côtés en province : elles visaient la destruction du christianisme lui-même (1).

463. La guerre au christianisme. Cédant peu à peu, dans les six derniers mois de 1793, à la pression des éléments actifs du parti de la Révolution (2), la Convention encouragea ouvertement les apostasies, l'abdication des fonctions épiscopales ou curiales et le mariage des prêtres. Bon nombre de ses séances furent marquées par " des mascarades antireligieuses ", contre lesquelles Danton lui-même finit par protester. Par ses décrets du 5 octobre 1793 et du 4 frimaire an II (24 novembre 1793), elle substitua, dans une pensée antichrétienne, le calendrier républicain au calendrier grégorien. Elle toléra, dans un grand nombre de départements, que ses représentants en mission prissent des arrêtés abolissant formellement même le culte constitutionnel (3). Le 16 brumaire an II (6 novembre 1793), elle consacra le droit pour les communes de supprimer leurs paroisses.

464. Le culte de la raison. Elle finit, enfin, par s'associer solennellement au culte de la Raison décrété par la Commune de Paris. " Le 20 brumaire an II (10 novembre 1793), dit M. Aulard (4), il y eut à Notre-Dame une fête de la Liberté à laquelle assistèrent le Département et la Commune avec un grand concours de peuple et qui revêtit un caractère nettement antichrétien. Une actrice de l'Opéra y personnifia la Liberté. Sur un " autel de la Raison " on vit brûler le " Flambeau de la Vérité ". Puis le Département et la Commune se rendirent à la barre de la Convention, demandant que le nom de Temple de la Raison fût désormais celui de l'église Notre-Dame. Un décret conforme fut aussitôt rendu. L'actrice qui figurait la Liberté prit place au Bureau, reçut

(1) Aulard, *Le culte de la Raison* etc., p. 40.

(2) Aulard, *Histoire politique*, pp. 469 et suiv. ; Sciout, *ouv. cité*, t. III, pp. 467 et suiv.

(3) Cfr. par exemple, le décret des 18 frimaire-1er nivôse an II (8-21 décembre 1793), art. 3.

(4) *Histoire politique*, p. 471.

l'accolade du président et des secrétaires. Puis la Convention se rendit à Notre-Dame, où la cérémonie fut recommencée en son honneur. „

Répandu assez rapidement en province, sous les auspices des sociétés populaires et des représentants en mission, le culte de la Raison ne jouit pas longtemps des faveurs officielles. Dès le 1er frimaire an II (21 novembre 1793), Robespierre protestait aux Jacobins contre les violences des déchristianisateurs et demandait qu'on ne fît pas une sorte de religion de l'athéisme lui-même. C'est que le culte de la Raison, s'il était quelquefois marqué d'une tendance déiste, revêtit d'autres fois, surtout à Paris, un caractère nettement matérialiste ou athée (1). A ce moment, d'ailleurs, Robespierre projetait déjà de faire admettre par la Convention comme culte officiel et public une religion civile à la façon de Jean-Jacques Rousseau, dont les seuls dogmes eussent été la croyance à l'existence de Dieu et à l'immortalité de l'âme.

465. Le culte de l'Être suprême. Après l'exécution des Hébertistes (4 germinal an II, 24 mars 1794) et celle de Danton (16 germinal), Robespierre parvint à ses fins. Le 18 floréal an II (7 mai 1794) il prononçait à la Convention, au nom du Comité de salut public, son fameux discours " sur les rapports des idées religieuses et morales avec les principes républicains et sur les fêtes nationales „. Le jour même, la Convention rendit le décret organique du culte de l'Être suprême. " Le peuple français, disait l'article 1er du décret, reconnaît l'existence de l'Être suprême et l'immortalité de l'âme. Il reconnaît, ajoutait l'art. 2, que le culte digne de l'Être suprême est la pratique des devoirs de l'homme. „ L'article 4 instituait des fêtes pour rappeler l'homme à la pensée de la Divinité et à la dignité de son être.

L'inauguration officielle du nouveau culte se fit le 20 prairial (8 juin 1794), à l'occasion de la *Fête de l'Être suprême* dont le plan avait été réglé par David. Pontife et dictateur tout à la fois, Robespierre se crut le maître de la France.

La liberté des cultes avait été maintenue, en termes for-

(1) Aulard, *Le culte de la Raison* etc., pp. 79 et suiv.

mels, par le décret du 18 floréal. Mais la plupart des représentants en mission continuèrent à n'en tenir aucun compte. Le travail officiel de déchristianisation alla même en s'aggravant et c'est à partir de ce moment, d'après M. Aulard, qu'il fut procédé à la fermeture du plus grand nombre d'églises (1).

Le culte de l'*Être suprême* n'eut qu'une destinée éphémère également.

Après la chute de Robespierre (9 thermidor an II, 27 juillet 1794), il languit, et disparut sans que la Convention ait abrogé formellement le décret du 18 floréal.

466. Dernière attitude de la Convention : la séparation de l'Église et de l'État. Pour la troisième fois, la tentative faite par l'État de remplacer la foi traditionnelle par un culte officiel nouveau échouait. La Convention déclara bientôt qu'elle renonçait à patronner une religion quelconque. Le décret du deuxième jour des sans-culottides an II (18 septembre 1794) relatif aux pensions ecclésiastiques, affirma pour la première fois le principe que " la République française ne paie plus les frais ni les salaires d'aucun culte " (art. 1er). Par le fait même, la *Constitution civile* du clergé, qui subsistait toujours en droit, se trouvait abolie, et le régime de la séparation de l'Église et de l'État commençait.

Le système nouveau s'introduisit ainsi dans les institutions républicaines d'une façon incidente, à l'occasion du règlement d'une question de finances, et sans que la Convention prît en même temps l'ombre d'une mesure quelconque pour assurer aux cultes la jouissance effective de la liberté que leur garantissaient et la constitution de 1791 et la constitution dite *Montagnarde* de 1793. Dans le fait, le culte catholique orthodoxe et le culte constitutionnel continuèrent, comme au temps de la Terreur, à être proscrits par les représentants en mission ou par les diverses autorités locales (2).

(1) *Histoire politique*, pp. 481, 486. Cfr. aussi Gazier, *Études sur l'histoire religieuse de la Révolution française*, Paris, 1887.

(2) Sciout, *ouv. cité*, t. IV, pp. 270 et suiv.; Aulard, *Hist. politique*, pp. 532 et suiv.

Cette situation ne tarda pas à soulever des protestations générales (1). Profitant de l'accalmie politique, les populations réclamaient avec insistance le droit de pratiquer leur culte. Le mouvement de résurrection religieuse devint bientôt irrésistible, dit M. Aulard (2), et " la Convention se décida à rendre au catholicisme un peu de liberté légale par le décret du 3 ventôse an III (21 février 1795), voté sur le rapport de Boissy d'Anglas ".

Ce décret fixait les règles générales de police que les fidèles devaient observer dans l'exercice des cultes. Il abrogeait, en termes formels, tous décrets antérieurs et arrêtés des représentants en mission contraires à ses dispositions. Il ne rendait d'ailleurs pas aux cultes l'usage des églises. " La République, disait l'article 3 du décret, ne fournit aucun local, ni pour l'exercice du culte, ni pour le logement des ministres. " Mais les fidèles réclamèrent l'usage de leurs temples et la Convention se résigna, peu après, à donner une certaine satisfaction au vœu de l'opinion. Le décret du 11 prairial an III (30 mai 1795) mit, sous certaines conditions, les églises non aliénées à la disposition des fidèles : ils devaient les entretenir et les réparer à leurs frais; les églises devaient servir non seulement pour l'exercice des cultes, mais encore pour la tenue des assemblées ordonnées par la loi; et nul ne pouvait y exercer le ministère d'un culte à moins qu'il ne se fût fait décerner acte devant la municipalité de sa soumission aux lois de la république. Quelques mois plus tard, la Convention, par le décret du 20 fructidor an III (6 septembre 1795), imposa la déclaration de soumission même aux ministres des cultes qui exerçaient dans les maisons particulières (3).

(1) Voir à cet égard un opuscule du conventionnel Baudin, réimprimé par M. Aulard, dans *La Révolution française*, 1891, t. 20, p. 69; et un travail de M. Blum, *La mission d'Albert dans la Marne*, paru dans la même revue, année 1902, t. 43, p. 430.

(2) *Hist. politique*, pp. 536-537.

(3) Le but de la Convention en imposant cette déclaration était de favoriser l'ancien culte constitutionnel. Voir Sciout, *Histoire de la constitution civile*, t. IV, pp. 391 et suiv., 431, 433. La licéité de la déclaration était controversée parmi les catholiques.

A ce moment, la constitution nouvelle était déjà promulguée : la Convention y avait inscrit, ainsi que nous l'avons dit, le principe de la séparation de l'Église et de l'État. Avant de se séparer définitivement, l'Assemblée revisa une dernière fois les lois relatives à l'exercice et à la police des cultes. Ce fut l'objet du décret organique du 7 vendémiaire an IV (29 septembre 1795), qui fixa le régime légal des cultes jusqu'au Concordat.

§ 2. L'organisation légale des cultes sous le régime de la séparation

467. Idée générale. La législation des cultes (1), léguée par la Convention au Directoire et qui subsista jusqu'au Concordat, s'inspirait d'une pensée manifestement hostile aux religions. Dans son rapport sur la loi du 3 ventôse an III (2), Boissy d'Anglas était parti de l'idée que la religion est en elle-même une erreur, une absurdité, le produit de l'ignorance : “ c'est à la philosophie à éclairer l'espèce humaine, disait il, et à bannir de dessus la Terre les longues erreurs qui l'ont dominée. „ En séparant l'État et les cultes, en “ expulsant la religion de l'organisation politique „ de la France, la Convention a remporté le triomphe “ qui consolide le mieux la démocratie qu'elle a jurée „. La sagesse commande toutefois au législateur de tenir compte de la renaissance religieuse qui se manifeste : loin d'étouffer ce mouvement, la persécution violente ne ferait que le fortifier. C'est indirectement que l'État doit agir. La crédulité, la barbarie de quelques idiomes, les violences des Jacobins, “ ont paru ranimer en plusieurs lieux la ferveur d'un culte qui s'éteint, d'un culte qui n'a pu se soutenir contre la raison, quand celle-ci était persécutée, *et qui succombera sous ses efforts quand elle sera secondée et dirigée par le gouvernement lui-même* „.

(1) Sciout, *ouv. cité*, t. IV, pp. 298 et suiv., 432 et suiv.

(2) La loi du 7 vendémiaire an IV n'ayant abrogé formellement ni celle du 3 ventôse, ni celle du 11 prairial, on considéra comme maintenues en vigueur toutes leurs dispositions qui n'étaient pas en contradiction avec celles de la loi du 7 vendémiaire.

Tout en se séparant des cultes, l'État n'entendait donc pas garder à leur égard une attitude de neutralité. Il se réservait de contrecarrer l'influence des idées religieuses, notamment par le moyen de l'instruction publique à laquelle une loi du 27 brumaire an III venait, enfin, de donner une organisation, qui fut éphémère d'ailleurs (1). Seule, l'instruction publique peut " en développant la raison, renverser les préjugés et les erreurs „, c'est-à-dire la religion. " Bientôt, ajoutait Boissy d'Anglas, on ne connaîtra que pour les mépriser, ces dogmes absurdes, enfants de l'erreur et de la crainte, et dont l'influence sur l'espèce humaine a été si constamment nuisible...; bientôt la religion de Socrate, de Marc-Aurèle et de Cicéron sera la religion du monde. „

En se laissant guider par des considérations de l'espèce, l'Etat ne pouvait évidemment admettre qu'une liberté des cultes étriquée, voire même dérisoire. " Que toutes cérémonies soient assez libres, disait le rapporteur, pour qu'on n'y attache plus aucun prix, pour que votre police surtout en puisse surveiller sans cesse les inconvénients et les excès ; *que rien de ce qui constitue la hiérarchie sacerdotale ne puisse renaître au milieu de vous sous quelque forme que ce soit*. Mettez au rang des délits publics tout ce qui tendrait à rétablir ces corporations religieuses que vous avez sagement détruites. Qu'il n'y ait aucun prêtre avoué parmi vous, aucun édifice destiné au culte, aucun temple, aucune dotation ; en un mot, *en respectant toutes les opinions, ne laissez renaître aucune secte*. Les cultes quels qu'ils soient n'auront de vous aucune préférence ; vous n'adopterez point celui-ci, pour persécuter celui-là, et ne considérant la religion que comme une opinion privée, *vous ignorerez ses dogmes, vous regarderez en pitié ses erreurs,* mais vous laisserez à chaque citoyen la liberté de se livrer, à son gré, aux pratiques de celle qu'il aura choisie. „

468. Sauf qu'elle tolérait, dans une certaine mesure, avec le décret du 11 prairial, l'usage des églises non aliénées, la loi du 7 vendémiaire (2) ne s'inspirait guère d'un point de

(1) Voir plus bas le chapitre IV du présent livre.
(2) Sciout, *ouv. cité*, t. IV, pp. 432 et suiv.

vue plus large que celle du 3 ventôse. Son préambule affirmait, il est vrai, que les dispositions légales relatives à l'exercice des cultes ne pouvaient " avoir pour but qu'une surveillance renfermée dans des mesures de police et de sûreté publique „. Mais il ajoutait aussitôt que, par application de cette idée, il était nécessaire de " prévoir, arrêter ou punir tout ce qui tendrait à rendre un culte exclusif ou dominant et persécuteur, tel que les actes des communes en nom collectif, les dotations, les taxes forcées, les voies de fait relativement aux frais des cultes, l'exposition des signes particuliers en certains lieux, l'exercice des cérémonies et l'usage des costumes hors des enceintes destinées aux dits exercices, et les entreprises des ministres relativement à l'état civil des citoyens „.

La loi du 7 vendémiaire soumettait en conséquence l'exercice des cultes à un ensemble de mesures *préventives, réglementaires et répressives,* aussi minutieuses que sévères, qui montrent clairement, qu'en dépit de quelques *dispositions protectrices,* le législateur s'inspirait d'une pensée hostile à l'influence religieuse.

L'État n'était cependant pas officiellement athée. L'intitulé de la constitution de l'an III portait, en effet, que le peuple français la proclamait " en présence de l'*Être suprême* „. Et le ministre de l'intérieur, François (de Neufchâteau), disait dans sa circulaire du 10 fructidor an VI relative à la célébration de la fête de la fondation de la République : " L'édifice républicain repose sur la base de toutes les religions, sur la morale la plus pure, la croyance d'un Dieu juge des bons et des méchants, la tolérance universelle, et la pratique des vertus, considérée en raison comme l'essentiel des cultes et le plus digne hommage à la Divinité „ (1)

(1) La circulaire est reproduite dans la Coll. Hayez, t. XII, pp. 94 et suiv. — Cfr. en outre le discours solennel prononcé par le président du Directoire (La Révellière), le 1er vendémiaire an VI, à la fête de la fondation de la République (*Moniteur* du 5 vendémiaire) : ce discours était une invocation à la Divinité et une sorte de prière adressée au " Souverain arbitre des destinées de l'univers „ ; cfr. également la circulaire du ministre François (de Neufchâteau) du 30 frimaire an VII (Coll. Hayez, t. XIII, p. 167) ; etc.

469. Mesures protectrices de la liberté des cultes. C'étaient les articles 2 et 3 de la loi du 7 vendémiaire qui s'occupaient des *mesures protectrices de la liberté des cultes*. Le premier punissait les individus " qui outrageront les objets d'un culte quelconque dans les lieux destinés à son exercice, ou ses ministres en fonctions, ou interrompront par un trouble public des cérémonies religieuses de quelque autre culte que ce soit „.

L'autre défendait " à tous juges et administrateurs d'interposer leur autorité et à tous individus d'employer les voies de fait, les injures ou les menaces, pour contraindre un ou plusieurs individus à célébrer certaines fêtes religieuses, à observer tel ou tel jour de repos, ou pour empêcher les dits individus de les célébrer ou de les observer, soit en forçant à ouvrir ou fermer les ateliers, boutiques, magasins, soit en empêchant les travaux agricoles, ou de quelque autre matière que ce soit „.

L'article 4 ajoutait expressément que cette dernière disposition ne dérogeait pas aux lois qui fixaient les jours de repos des fonctionnaires publics (1), ni à l'action de la police pour maintenir l'ordre et la décence dans les fêtes civiques.

470. Mesures préventives. L'article 5 s'occupait des *mesures préventives*. Dans le but d'obtenir des ministres de tous les cultes " une garantie purement civique contre l'abus qu'ils pourraient faire de leur ministère pour exciter à la désobéissance aux lois de l'État „, cet article décidait : " Nul ne pourra remplir le ministère d'aucun culte, en quelque lieu que ce puisse être, s'il ne fait préalablement, devant l'administration municipale ou l'agent municipal du lieu où il voudra exercer, une déclaration... „, dont la formule était : *Je reconnais que l'universalité des citoyens français est le souverain, et je promets soumission et obéissance aux lois de la République.*

(1) Le décret du 16 vendémiaire an II (7 octobre 1793), art. 2 disait : " Les administrations, les tribunaux, les agents ou fonctionnaires publics ne pourront prendre de vacances que les 10, 20 et 30 de chaque mois, ou les derniers jours de chaque décade. „

L'obligation de faire cette déclaration était sanctionnée d'une amende de cinq cents livres et d'un emprisonnement qui ne pouvait excéder un an, ni être moindre de trois mois. En cas de récidive, la peine était de dix ans de gêne.

“ Le ministre du culte, ajoutait l'art. 7, qui après avoir fait la déclaration la rétractait ou la modifiait, ou qui aurait fait des protestations ou restrictions contraires, „ devait être banni à perpétuité du territoire de la République. S'il y rentrait, il était condamné à la gêne à perpétuité (1).

471. Mesures réglementaires. Les mesures *réglementaires* de l'exercice des cultes s'occupaient de l'usage des églises, des frais des cultes, de leur exercice public et de la hiérarchie ecclésiastique.

Avec le décret du 11 prairial, la loi de vendémiaire admettait que les fidèles eussent *l'usage* des églises non aliénées. Mais les communes ou sections de communes ne pouvaient en nom collectif acquérir ni louer de local pour l'exercice des cultes (art. 9). Les églises continuaient d'ailleurs à servir de local pour les assemblées ordonnées par la loi et pour les cérémonies civiles. Une même église servait à plusieurs cultes.

Tout rassemblement de citoyens pour l'exercice d'un culte quelconque était soumis à la surveillance des autorités constituées (art. 1).

Les *frais du culte* incombaient exclusivement aux fidèles. Mais il ne pouvait, aux termes de l'art. 10 de la loi, être formé aucune dotation perpétuelle ou viagère, ni établi aucune taxe pour acquitter les dépenses des cultes ni pour assurer un logement à leurs ministres.

Tout *exercice public* des cultes était interdit. “ Les cérémonies de tous cultes, disait l'art. 16, sont interdites hors l'enceinte de l'édifice choisi pour leur exercice. „ Aux termes de l'art. 17, “ l'enceinte choisie pour l'exercice d'un culte „ devait être indiquée et déclarée aux autorités locales. Le ministre du culte ou les fidèles qui contrevenaient à ces dis-

(1) L'Assemblée constituante avait cependant aboli les peines perpétuelles. Cfr. plus haut, nos 199 et 202.

positions étaient passibles d'une amende de 100 à 500 livres et d'un emprisonnement de un mois à deux ans. En cas de récidive, le ministre du culte était condamné à dix ans de gêne.

Nul ne pouvait, sous les mêmes peines, " paraître en public avec les habits, ornements ou costumes affectés à des cérémonies religieuses, ou à un ministre d'un culte ".

Il était également défendu, sous des peines sévères, de placer " en quelque lieu que ce soit de manière à être exposé aux yeux des citoyens " les signes particuliers à un culte (art. 13).

L'usage des cloches était interdit. Aucune proclamation ni convocation publique ne pouvait être faite pour inviter les fidèles à assister aux exercices de leur culte (1).

Une réglementation non moins minutieuse visait les communications des supérieurs ecclésiastiques aux fidèles. " Tout ministre d'un culte, disait l'art. 22, qui, hors de l'enceinte de l'édifice destiné aux cérémonies ou exercice d'un culte, lira ou affichera ou distribuera un écrit émané ou annoncé comme émané d'un ministre de culte qui ne sera pas résidant dans la République française, ou même d'un ministre de culte résidant en France qui se dira délégué d'un autre qui n'y résidera pas, sera condamné à six mois de prison, et, en cas de récidive, à deux ans " (2).

472. Mesures répressives. La loi du 7 vendémiaire comminait enfin des peines sévères pour la *répression des faits que le législateur de l'époque considérait comme des abus* commis à l'occasion de l'exercice des cultes.

C'est ainsi qu'une amende de cinquante à cinq cents livres frappait ceux qui tenteraient, par injures ou menaces, de contraindre un ou plusieurs individus à contribuer aux frais d'un culte ou qui seraient instigateurs des dites injures ou menaces. Si des violences ou des voies de fait étaient exercées, l'emprisonnement s'ajoutait à l'amende (art. 12).

(1) Loi du 3 ventôse an III, art. 7. Voir aussi la loi du 22 germinal an IV.

(2) Cfr. plus bas, p. 345, note 2.

Une amende de mille livres et deux ans de prison frappaient le ministre du culte qui par des écrits, placards ou discours chercherait " à égarer les citoyens, en leur présentant comme injustes et criminelles les ventes ou acquisitions de biens nationaux possédés ci-devant par le clergé ou les émigrés ". Il devait, de plus, lui être défendu de continuer ses fonctions de ministre de culte : s'il contrevenait à cette défense, il devait être puni de dix ans de gêne (art. 24).

L'article 23 était draconien. Il punissait d'une peine uniforme, celle de la gêne à perpétuité, le ministre de culte qui se rendait coupable par des discours, exhortations, prédications, invocations, prières, etc., de l'un des délits suivants, dont la gravité intrinsèque différait cependant du tout au tout : provoquer au rétablissement de la royauté en France ; inviter des individus à abattre les arbres consacrés à la liberté, à en détruire ou avilir les signes et couleurs ; provoquer au meurtre ou exciter les défenseurs de la patrie à déserter leurs drapeaux, ou leurs pères et mères à les rappeler ; exhorter ou encourager des personnes quelconques à la rébellion contre le gouvernement.

473. Telle était la législation que le Directoire fut chargé d'appliquer. Elle était singulièrement étroite. " On a dit avec beaucoup de raison, écrit M. Sciout, que la Convention en édictant cette loi semblait regarder la religion comme une peste, contre laquelle il fallait protéger les citoyens par tous les moyens possibles. Les plus minutieuses précautions sont prises pour qu'aucun signe religieux ne puisse blesser les regards des iconoclastes ; la religion est parquée soigneusement dans l'intérieur des maisons, comme une industrie insalubre et honteuse ; le prédicateur est bâillonné, la hiérarchie entravée ! "

En fait, comme nous allons le voir en étudiant le fonctionnement et l'application de la loi, les catholiques, sous le Directoire, ne jouirent même pas de la liberté si restreinte qui leur était promise.

§ 3. Le fonctionnement de la séparation de l'Église et de l'État avant le coup d'Etat de fructidor

474. La politique religieuse du Directoire. " Les cultes, avait dit Boissy d'Anglas, en exposant les devoirs de la puissance publique à leur égard lors de la présentation de la loi du 3 ventôse an III (1), les cultes quels qu'ils soient n'auront de vous aucune préférence ; vous n'adopterez point celui-ci pour persécuter celui-là... „ En fait, le Directoire s'inspira dans sa ligne de conduite en matière religieuse de vues très différentes. " Le Directoire, dit M. Aulard (2), a un parti pris contre l'Église catholique romaine. Cette Église est la plus forte : elle est très forte ; elle menace de dominer les autres églises et l'État : la politique gouvernementale vise à l'affaiblir, ou même, comme ses dogmes semblent incompatibles avec les principes de la République, à la détruire... D'autre part, favoriser l'église ci-devant constitutionnelle comme élément de contrepoids, mais la combattre en ce qu'elle professe de contraire aux lois républicaines... ; ne pas s'occuper des groupes protestant et israélite, qui sont sages (3) ; favoriser le développement des cultes nouveaux à base rationaliste... ; éliminer peu à peu la religion révélée de la conscience nationale en faisant l'éducation de cette conscience par un système laïque d'instruction publique et de fêtes civiques : voilà les tendances et la méthode que révèlent presque tous les actes politico-religieux du Directoire. „

Il convient d'étudier de plus près l'application de cette politique dans ses rapports surtout avec l'Église romaine, avec l'Église schismatique et avec les cultes rationalistes.

475. Le sort de l'église catholique romaine. Indépendamment des dispositions hostiles du pouvoir exécutif, des

(1) Voir plus haut, n° 467, *in fine*.

(2) Voir Aulard, *Histoire politique* citée, pp. 642-643.

(3) Cf. Kahn, *Les juifs de Paris pendant la Révolution*, Paris, 1898 ; Lods, *Les églises luthériennes d'Alsace pendant la Révolution* (article paru dans la *Revue chrétienne*, 1898) ; Id., *L'Église réformée de Paris pendant la Révolution*, Paris, 1889.

causes diverses empêchèrent les catholiques de jouir en paix de la liberté déjà si restreinte qu'admettait la loi du 7 vendémiaire an IV. Tout d'abord, une partie des autorités religieuses condamna, à l'instar des serments antérieurs, la déclaration de soumission ; d'autres, celles de Paris notamment, adoptèrent une attitude différente (1). Mais la cause fondamentale des difficultés qui surgirent fut l'article 10 de la loi du 3 brumaire an IV votée par la Convention, la veille même de sa séparation, et qui remettait en vigueur les lois de 1792 et de 1793 contre les prêtres sujets à la déportation ou à la réclusion (2). Sur la foi des lois du 3 ventôse et du 11 prairial an III (3), les prêtres insermentés étaient rentrés en foule (4) et avaient repris, grâce à l'appui des populations et à la tolérance des autorités locales, l'exercice de leur ministère. Le culte s'était ainsi réorganisé presque partout lorsque survinrent les journées de vendémiaire. La Convention rendit le clergé réfractaire responsable du soulèvement provoqué par le décret des deux tiers, et décréta, le 3 brumaire (5), l'exécution dans les vingt-quatre heures des lois rendues en 1792 et en 1793 contre les prêtres qui n'avaient pas prêté le serment à la constitution civile ou le serment civique de liberté et d'égalité. Les municipalités exigèrent dès lors de tout ministre du culte qui se présentait pour faire la déclaration de soumission prescrite par la loi du 7 vendémiaire, qu'il fournît préalablement la preuve qu'il n'avait pas été astreint aux serments antérieurs ou qu'il les avait prêtés. Par le fait, la grande masse du clergé fran-

(1) Voir à cet égard dans la *Révolution française*, année 1903, t. 39, une étude de Mathiez sur *les divisions du clergé réfractaire* ; Méric, *Histoire de M. Emery*, Paris, 1885; Delarc, *L'Église de Paris pendant la Révolution*, Paris, 1895-1897 ; Sicard, *L'ancien clergé de France*, t. III, pp. 295 et suiv., etc. Le Pape n'a pas condamné la déclaration de soumission.

(2) Voir plus haut, p. 322, note 1.

(3) Voir plus haut, nº 466.

(4) Sciout, *Le Directoire*, t. I, pp. 118, 122.

(5) Voir plus haut, nº 20. — Ce fut cette même loi du 3 brumaire an IV (nº 1193 dans le *Bulletin des lois*), qui frappa d'inéligibilité aux fonctions publiques diverses catégories de personnes : Cfr. plus haut, nºs 18, 99, 116, 227, 260, etc.

çais (1) se trouva dans l'impossibilité de profiter de la loi du 7 vendémiaire an IV et les fidèles furent, dans une foule de régions, privés de leurs ministres. Réduits à se cacher, les prêtres insermentés ne pouvaient, en effet, exercer le culte qu'au prix des plus grands périls.

Il est vrai qu'un certain nombre d'autorités locales fermèrent les yeux ; que d'autres délivrèrent aux réfractaires des certificats de complaisance, constatant qu'ils étaient en règle avec les anciens serments, et les admirent à la déclaration de soumission ; que d'autres y admirent les prêtres constitutionnels rétractés, dont elles feignaient d'ignorer la rétractation. Mais la situation de ces prêtres n'en était pas moins des plus précaires : si, a la suite d'une dénonciation, la vérité venait à se faire jour, il y allait de leur vie. Le 8 ventôse an IV, le Directoire, en exécution de la loi du 14 février 1793, avait même décidé d'accorder une prime de cent livres pour la capture d'un prêtre réfractaire.

Le Directoire ne cessait, d'ailleurs, d'inviter les autorités départementales et locales à surveiller sans se lasser les prêtres attachés à Rome. Les agents directs du Directoire, ses commissaires près les administrations locales, étaient spécialement incités à surveiller " les fanatiques ", c'est-à-dire les catholiques romains et leurs prêtres. " Ils cherchent à renouer leurs trames, disait une instruction de frimaire an IV. Déjouez leurs perfides projets. Par une surveillance active, continuelle, infatigable, rompez leurs mesures, entravez leurs mouvements, désolez leur patience ; enveloppez-les de votre surveillance ; qu'elle les inquiète le jour, qu'elle les trouble la nuit ; ne leur donnez pas un moment de relâche ; que sans vous voir ils vous sentent à chaque instant " (2).

Le Directoire s'efforça également d'obtenir des Conseils législatifs de nouvelles mesures contre le clergé, mais sans

(1) Cfr. Sciout, *Le Directoire*, t. I, p. 116 et t. III, pp. 148-150 ; Id., *Histoire de la constitution civile du clergé*, t. IV, p. 396.

(2) Instruction citée par Sciout, *La Constitution civile*, t. IV, p. 441 ; cfr. Id., *Le Directoire*, t. I, pp. 454, 474 et suiv. ; Aulard, *Histoire politique* citée, pp. 652-653.

y réussir. La loi du 14 frimaire an V abrogea même l'art. 10 de la loi du 3 brumaire an IV. Le Directoire n'en considéra pas moins les lois de 1792 et de 1793 comme maintenues. Après les élections de l'an V, hostiles comme nous l'avons dit au parti conventionnel (1), le dissentiment entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne fit que s'accentuer. La majorité nouvelle s'était préoccupée immédiatement de faire réellement jouir les catholiques de la liberté que leur promettait la constitution. Camille Jordan et Royer Collard, entre autres, plaidèrent éloquemment leur cause et obtinrent le vote de la loi du 7 fructidor an V qui abolit les lois de 1792 et de 1793 et décida que les ecclésiastiques atteints par elles rentraient dans tous les droits de citoyen français. Un grand pas était fait dans la voie du retour à une liberté religieuse réelle, lorsque le coup d'État de fructidor rouvrit l'ère des persécutions violentes.

476. L'ancien culte constitutionnel. Après les lois de ventôse et de prairial an III, l'ancienne église constitutionnelle s'était également réorganisée, sans rencontrer d'ailleurs dans la masse des fidèles plus d'adhésions qu'auparavant. Les autorités, au début, et pour faire contrepoids à l'Église catholique romaine, se montrèrent assez impartiales, voire même bienveillantes à son égard. Mais quand le Directoire vit l'église schismatique combattre le mariage des prêtres et le divorce et rester fidèle à la célébration du dimanche, il ne lui épargna pas non plus les vexations administratives.

C'est ainsi que le clergé de l'évêché constitutionnel de Versailles ayant condamné dans un synode tenu le 28 nivôse an IV (18 janvier 1796) le mariage des prêtres, le Directoire fit interdire la réunion qui devait se tenir le 25 février suivant pour l'élection d'un évêque (2). “ Une association qui professe ces principes subversifs doit être rangée, dit l'arrêté du Directoire, parmi celles que prohibe l'art. 360 (3) de l'acte

(1) Voir plus haut, n° 21.

(2) Sciout, *Le Directoire*, t. I, p. 487 ; id., *La Constitution civile*, t. IV, p. 473.

(3) Voir plus haut, n° 451.

constitutionnel. „ Vers la même époque, l'administration départementale de l'Eure empêcha le clergé constitutionnel du diocèse de se réunir pour élire un évêque, cette réunion devant avoir pour résultat " d'établir un culte exclusif et dominant (1)..., de ressusciter une prétendue hiérarchie et de prétendus pouvoirs méconnus par les lois „ (2).

477. Le culte des théophilanthropes (3). L'époque du Directoire vit naître et se développer un culte nouveau, celui des théophilanthropes. Sa création correspondait à un sentiment très répandu dans le parti de la Révolution, même chez ceux qui s'associaient à la persécution violente dirigée contre l'Église catholique romaine. C'est que la généralité des hommes de la Révolution étaient loin d'être athées. Des divergences philosophiques graves les séparaient sans doute. Mais qu'ils se réclamassent de Jean-Jacques Rousseau ou de Voltaire, ils s'accordaient tout au moins dans une commune disposition à adhérer à une religion purement naturelle. Et cette religion, la majorité d'entre eux ne la concevaient pas sans un certain caractère social et public. " Faut-il des dogmes et un culte religieux? se demandait le directeur La Révellière-Lépeaux dans un discours prononcé à l'Institut le 12 floréal an V (4). Je crois qu'il est impossible qu'un peuple puisse s'en passer. Autrement il se jettera dans les superstitions les plus grossières, parce qu'il trouvera toujours des charlatans pour effaroucher son imagination et vivre à ses dépens. Il y a plus : sans quelques dogmes et sans aucune apparence de culte extérieur, vous ne pouvez ni inculquer dans l'esprit du peuple les principes de la morale, ni la lui faire pratiquer. „ Le culte de la Raison, là où il fut marqué

(1) Voir plus haut, nº 467.

(2) Cité par Sciout, *La Constitution civile*, t. IV, p. 477.

(3) Sur la théophilanthropie, voir l'ouvrage documenté de Mathiez, *La Théophilanthropie et le culte décadaire* (1796-1801), Paris, 1903; id., *Les origines des cultes révolutionnaires* (1789-1792), Paris, 1904; id., *Protestants et Théophilanthropes*, dans la *Révolution française*, année 1903, t. 44, p. 386.

(4) Discours reproduit au tome III de ses *Mémoires*, pp. 7 et suiv., et souvent erronément indiqué comme prononcé en l'an VI.

de tendances déistes (1), mais surtout le culte de l'Être suprême avaient cherché à organiser d'une façon effective la religion naturelle. Sous le Directoire, un nouvel essai fut tenté, mais par l'initiative privée cette fois. Un simple libraire de Paris, Chemin, aidé de quelques adeptes en lança l'idée au début de l'an V et qualifia de théophilanthropie le culte nouveau.

" La dénomination de théophilanthropes, disait Chemin dans le *Manuel des théophilanthropes* (2), nous parut heureuse en ce que les partisans d'aucun culte ne pouvaient la rejeter, puisque la base de tous est l'amour de Dieu et du prochain. " La théophilanthropie qui avait ses dogmes (la croyance à Dieu et à l'immortalité de l'âme), ses rites et ses cérémonies, obtint assez vite quelques adhésions dans le monde politique, et, sinon l'adhésion, du moins la haute protection du directeur La Révellière-Lépeaux. Cette protection lui valut l'appui, tantôt public, tantôt secret du gouvernement. " Je me chargeai, écrit La Révellière dans ses *Mémoires* (3), de faire sentir au Directoire que cette institution pouvait avoir les plus heureux résultats politiques. Le Directoire en jugea ainsi, et donna des ordres au ministre de la police Sotin pour protéger les fondateurs de cette nouvelle institution, et pour leur accorder, sur les fonds de la police les très modiques secours (4) dont ils pouvaient avoir besoin pour la célébration d'un culte aussi simple et aussi peu dispendieux. " La constitution défendait, cependant, à la République de salarier aucun culte (5), mais le Directoire passa outre parce qu'il entrait dans sa politique de se montrer favorable à toute institution qui contribuerait à anéantir l'influence de la religion catholique romaine en effaçant les anciennes impressions et " en leur substituant des impressions nouvelles plus

(1) Voir plus haut, nº 464.

(2) Cité par Mathiez, *La théophilanthropie*, etc., p. 91.

(3) T. II, p. 167.

(4) Voir à cet égard dans la *Révolution française*, année 1904, t. 47, p. 65, une note de M. Mathiez, *Subventions du Directoire aux théophilanthropes*.

(5) Voir plus haut, nºs 458 et 471.

analogues à l'ordre de choses actuel, plus conformes à la raison et à la saine morale „ (1).

§ 4. Le fonctionnement de la séparation de l'Église et de l'État après le 18 fructidor (2)

478. Dispositions législatives nouvelles. La loi du 19 fructidor an V, que nous avons déjà si souvent citée (3) et qui contenait “ les mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale „, introduisit dans le régime légal des cultes une triple modification : 1° elle révoqua la loi du 7 fructidor qui rappelait les prêtres déportés ; les lois de 1792 et de 1793 sur les ecclésiastiques qui avaient refusé les serments de cette époque se trouvaient par suite remises en vigueur (4) ; 2° elle substitua à la simple déclaration (5) que l'article 6 de la loi du 7 vendémiaire an IV imposait aux ministres des cultes l'obligation “ de prêter le serment de haine à la royauté et d'attachement et de fidélité à la République et à la constitution de l'an III „ ; 3° enfin, elle investit le Directoire “ du pouvoir de déporter, par des arrêtés individuels motivés, les prêtres qui troubleraient dans l'intérieur la tranquillité publique „ (art. 24). “ C'était conférer au Directoire, dit M. Aulard, une sorte de dictature anticléricale, que ni le Comité de salut public, ni le Comité de sûreté générale n'avaient exercée... La seule limite au bon plaisir du Directoire était l'obligation légale de prendre des arrêtés individuels, de ne point déporter en bloc tous les prêtres d'une région „ (6). Aucune autre garantie ne venait entourer l'exercice de son droit : “ le Directoire peut, dit M. Sciout (7), sans

(1) Lettre du Directoire au général Bonaparte, du 15 pluviôse an V, où le Directoire développe sa politique religieuse : citée par extrait dans Aulard, *Histoire politique*, pp. 642-643. — Cfr. plus haut, n° 474.
(2) Sciout, *Le Directoire*, t. II, pp. 665 et suiv., et t. III, pp. 147 et suiv.
(3) Voir plus haut, n°s 13, 15, 21, 113, 162, 190, 214.
(4) Voir plus haut, n° 475.
(5) Voir plus haut, n° 470.
(6) Aulard, *Histoire politique*, p. 663.
(7) Sciout, *Le Directoire*, t. III, p. 148.

interrogatoire, sans confrontation aucune, déporter tel prêtre qu'il lui plaira, à la condition de formuler quelque motif banal, et qui reparaîtra en tête de tous ses arrêtés, ou de dire simplement qu'il trouble la tranquillité publique. L'arrêté de déportation est tout à fait équivalent à une lettre de cachet. „

479. L'application des lois nouvelles a l'église catholique. Cette législation nouvelle n'anéantissait pas seulement les espérances que le rappel des prêtres déportés, prononcé par la loi du 7 fructidor, avait fait naître au sujet d'un rétablissement général du culte ; elle aggravait encore considérablement la situation déjà si précaire des catholiques français, qui se trouvèrent encore une fois privés de leurs ministres. A la suite des élections de l'an V, les prêtres insermentés étaient rentrés en France en grand nombre et avaient plus ou moins ostensiblement repris leurs fonctions. La loi du 19 fructidor les réduisit de nouveau à fuir ou à se cacher. Ceux qui tombaient entre les mains des autorités étaient déportés. Un certain nombre furent même condamnés à mort par des commissions militaires (1). Quant aux prêtres qui avaient fait la déclaration prescrite par la loi du 7 vendémiaire, ils furent également atteints par la persécution. Bon nombre d'entre eux avaient cru ne pas pouvoir faire le serment de haine à la royauté (leur opinion fut sanctionnée par le Pape). Ils durent également cesser d'exercer le culte, et de nombreux arrêtés de déportation vinrent, en outre, les frapper par application de l'art. 24 de la loi du 19 fructidor an V.

En dernière analyse, dans une grande partie de la France,

(1) Comme émigrés rentrés. Voir plus haut, nº 190. La loi du 29 vendémiaire an II (voir plus haut, nº 462) réputait émigrés les prêtres déportés volontairement et avec passeport ainsi que ceux qui avaient préféré la déportation à la réclusion. La loi du 20 fructidor an III, aprés avoir banni à perpétuité les prêtres déportés et rentrés sur le territoire de la République, décidait qu'ils seraient traités comme émigrés s'ils rentraient sur ce même territoire. Cfr. V. Pierre, *La Terreur sous le Directoire*. Paris, 1887 ; id., *Le 18 fructidor*, Paris, 1893 ; id., *La déportation ecclésiastique sous le Directoire*, Paris, 1896.

le culte catholique cessa de s'exercer ouvertement. Là même où ses ministres avaient prêté le serment, les fidèles ne jouissaient pas de la liberté religieuse. Le seul exposé des doctrines de l'Église en matière de mariage religieux ou de divorce, en matière de biens nationaux ou de repos du dimanche, exposait le ministre du culte à un arrêté de déportation comme ayant troublé la tranquillité publique.

Et ce n'était pas seulement la manifestation d'opinions religieuses déplaisant au pouvoir qui exposait leurs auteurs à ses tracasseries ou à ses rigueurs, c'était encore l'accomplissement des actes du culte les plus simples, comme l'observation du repos du dimanche. Il en fut surtout ainsi après l'organisation du culte décadaire.

480. Le clergé ci-devant constitutionnel ou schismatique. Quoique traité avec moins de rigueur que le clergé en union avec Rome, le clergé schismatique eut après le coup d'État de fructidor à se plaindre gravement de la politique directoriale à son égard. Le Directoire avait espéré que le clergé ci-devant constitutionnel consentirait à transférer au décadi les cérémonies du dimanche, mais la majorité s'y refusa. Un certain nombre d'arrêtés de déportation vinrent dès lors, sous prétexte de trouble à la tranquillité publique, frapper les prêtres schismatiques comme les insermentés, et des poursuites judiciaires vinrent incriminer les actes les plus normaux de l'exercice du culte. Déjà avant la fondation du culte décadaire, l'évêque schismatique de Versailles avait été dénoncé à l'accusateur public sur l'ordre du ministre de l'intérieur, pour avoir convoqué un synode et prescrit un *Te Deum* dans un document qui avait reçu une certaine publicité et où il s'était, en outre, intitulé évêque de Versailles. “ La qualification d'évêque publiquement prise par le citoyen Clément, écrivait le ministre (1), est une violation de la déclaration des droits qui porte : “ Nul ne peut, sans une délégation légale, exercer une autorité „. Et cette qualification qui suppose nécessairement une

(1) Dépêche du 25 nivôse an V, citée par Sciout, *La Constitution civile*, t. IV, p. 691. Cfr. *ibid.*, pp. 708 et suiv., 726 et suiv.

corporation ou association contraire à l'ordre public, par la publicité qu'elle donne à ses actes, est également attentatoire à l'art. 360 de la constitution qui porte : " Il ne peut être „ formé de corporation, ni d'association contraire à l'ordre „ public „. L'évêque devait en conséquence, disait-il, être poursuivi conformément à l'art. 2 de la loi du 22 germinal an IV „ (1). Lorsqu'après le culte décadaire, la brouille devint définitive entre le Directoire et le clergé schismatique, les autorités mirent plus de zèle que jamais à incriminer toute allusion publique à la hiérarchie épiscopale (2) : l'organe principal de l'église constitutionnelle, *Les Annales de la Religion*, fut frappé de suppression le 17 messidor an VI, comme opposant " les cérémonies religieuses aux institutions républicaines „ ; un mandement sur le jeûne, sur le carême et sur la nécessité de relever l'enseignement religieux, fut saisi par les autorités locales et dénoncé au ministre de la police comme rappelant le peuple " à la superstition la plus dégoûtante „ ; etc., etc. En deux mots, aucune liberté réelle, effective de culte n'existait, même pour les schismatiques.

481. Les théophilanthropes. Par contre, le coup d'État du 18 fructidor avait contribué, au début, à favoriser l'expansion du culte des théophilanthropes. C'est à partir de cette époque surtout qu'il se répandit dans les départements. Conformément à la loi du 11 prairial an III, les autorités accordèrent aux théophilanthropes l'usage des églises, en commun avec les autres cultes. A Paris, en ventôse an VI (février 1798), ils furent admis à Notre-Dame. En général, le clergé constitutionnel n'accepta la communauté d'églises qu'avec la plus vive répugnance et de peur de choquer le gouvernement " qui semblait, écrivait un membre du clergé, favoriser cette nouvelle religion „. De fait, " dans bien des cas, dit M. Mathiez (3), les représentants de l'autorité présidaient eux-mêmes la fête d'inauguration, autant pour en rehausser l'éclat par leur présence que pour décourager les malveillants „.

(1) Voir plus haut, nº 471.
(2) Voir plus haut, nºs 468, 471 et 476.
(3) Mathiez, *La Théophilanthropie*, p. 238.

La bonne entente entre le Directoire et les théophilanthropes ne dura pas longtemps. Les vainqueurs de fructidor n'avaient pas tardé à se diviser, et il se fit qu'en beaucoup d'endroits les propagandistes du culte théophilanthropique se rangèrent au nombre des opposants au Directoire. Aux élections de germinal an VI, notamment, ils avaient, de divers côtés, paru pencher en faveur de ceux que le Directoire qualifiait d' " anarchistes ". La loi du 22 floréal an VI (1) annula même l'élection d'un théophilanthrope de marque.

Le culte théophilanthropique étant ainsi devenu suspect au Directoire, celui-ci mit une sourdine à ses encouragements et chercha dans une autre direction à atteindre le but qu'il s'était proposé en soutenant un culte rationaliste. C'est l'époque [germinal an VI (2)] où à l'instigation de Merlin, surtout, semble-t-il, le Directoire se mit à organiser méthodiquement la célébration du décadi. Le culte décadaire pouvait, en effet, tout aussi efficacement que celui des théophilanthropes contribuer à déshabituer les populations des cérémonies de la religion catholique (3), et il offrait même l'avantage que, dégagé de tout hommage à la Divinité, il pouvait réunir dans son sein tous les philosophes sans distinction, et ceux-là surtout qui n'admettaient pas que la religion naturelle revêtit la forme d'un culte social et public.

§ 5. La séparation de l'Église et de l'État dans les départements belges

482. Avant le coup d'état de fructidor. Au début de l'annexion, le Directoire avait cru prudent d'ajourner l'introduction en Belgique du régime des cultes organisé par la loi du 7 vendémiaire an IV. Ce fut seulement vers la fin de 1796, après la mise à exécution de la loi relative aux ordres religieux, qu'il se mit à l'œuvre. Encore se décida-t-il à procéder par étapes. Un premier arrêté, en date du 16 frimaire

(1) Voir plus haut, nos 22 et 26.
(2) Voir plus bas, ch. IV, le § relatif aux fêtes nationales.
(3) Voir plus haut, nos 474 et 477, *in fine*.

an V (6 décembre 1796),ordonna la publication de l'article 19 interdisant de se montrer en public " avec les habits, ornements et costumes affectés à des cérémonies religieuses ou à un ministre d'un culte „ (1). Puis vint l'arrêté du 7 pluviôse an V (26 janvier 1797), ordonnant la publication d'un certain nombre d'autres dispositions, notamment l'article 5 (2) qui édictait la nécessité de la déclaration de soumission (3).

Ce fut l'origine des premières difficultés. Le clergé belge, comme le clergé français, s'était divisé au sujet de l'admissibilité de la déclaration de soumission. Dans certains diocèses, la majorité se prononça pour la prestation, dans d'autres, pour le refus (4). Les insermentés continuèrent souvent à remplir leurs fonctions : ils furent poursuivis devant les tribunaux correctionnels ; ailleurs, l'exercice public du culte demeura suspendu.

Enfin, le 14 fructidor an V, le Directoire ordonna la publication des articles jusque là réservés, parmi lesquels celui qui proscrivait tous les signes extérieurs du culte, c'est-à-dire les statues et les croix, même celles qui couronnaient les clochers des églises (5). Dans une foule de localités, les autorités françaises ne trouvèrent pas les ouvriers nécessaires pour exécuter ces mesures qui froissaient au vif le sentiment religieux des populations et il fallut, dit M. de Lanzac, " désigner des soldats pour cette corvée d'un genre nouveau „ (6).

(1) Voir plus haut, n° 471.

(2) Voir plus haut, n° 470. — L'arrêté du 7 pluviôse an V ordonnait également la publication de la loi des 9-17 juin 1791 défendant de publier, imprimer, afficher et mettre à exécution sans l'autorisation du pouvoir législatif, " aucuns brefs, bulles, rescrits, constitutions, décrets et aucunes expéditions de la cour de Rome sous quelque dénomination que ce soit „.

(3) Cfr. à cet égard, dans la Coll. Hayez, t. IX, pp. 102 et 136, des arrêtés de l'administration centrale de la Dyle et du Directoire exécutif, en date du 19 et du 26 floréal an V.

(4) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, pp. 85-86, 133 et suiv. ; Delplace, *ouv. cité*, pp. 176-177, 184 et suiv.

(5) Voir plus haut, n° 471.

(6) Lanzac de Laborie, *ouvr. cité*, t. I, p. 204.

483. Après le coup d'état de fructidor. L'immense majorité du clergé belge ayant refusé de prêter le serment de haine à la royauté (1), le Directoire fit aussitôt usage des pouvoirs que lui conférait l'art. 24 de la loi du 19 fructidor, et l'heure des persécutions violentes sonna. La déportation d'un grand nombre de prêtres belges fut ordonnée, parmi lesquels le cardinal de Franckenberg, archevêque de Malines (2), Havelange, recteur de l'Université de Louvain, etc. En fait, les déportations ordonnées n'eurent pas toujours lieu effectivement. C'est ainsi qu'on se contenta d'expulser du territoire français le cardinal de Franckenberg et d'interner dans une ville de France les proscrits que l'on put saisir. Une trentaine d'entre eux toutefois, furent effectivement déportés à la Guyane. " Sur ce nombre, dit M. de Lanzac, dix-neuf périrent victimes du climat, notamment le curé de St-Bavon de Gand et le recteur magnifique de l'Université de Louvain, dont la fin chrétienne fit une impression profonde sur Barbé-Marbois et les autres déportés civils de Sinnamari; quatre moururent de faim ou de fatigue au cours d'une tentative d'évasion ; sept seulement échappèrent à la *guillotine sèche* „ (3).

484. En même temps, les fidèles se trouvèrent privés de leurs églises. Un arrêté du Directoire du 5 brumaire an VI avait, en effet, prescrit aux administrations centrales de faire fermer et mettre sous séquestre, les églises non desservies par des prêtres assermentés et les presbytères y attenant (4),

(1) Dans le département de l'Ourthe la majorité du clergé (995 c. 773) prêta le serment. Sur les discussions qui eurent lieu à propos de la licéité du serment de haine, voir surtout Daris, *ouv. cité*, t. III, pp. 138 et suiv.; Delplace, *ouv. cité*, t. I, pp. 180 et suiv.; ainsi que les documents publiés dans l'*Annuaire ecclésiastique de l'Archidiocèse de Malines*, années 1860 et suiv.

(2) A. Verhaegen, *Le Cardinal de Franckenberg* (1726-1803), Bruges-Lille, 1890.

(3) *Ouv. cité*, t. I, p. 209.

(4) Voir à cet égard un arrêté de l'administration du département de la Dyle, en date du 7 pluviôse an VI, dans la Coll. Hayez, t. XI, p. 10, et Daris, *ouv. cité*, t. III, p. 43, 57, 95, etc.

Dans les villes ces mesures furent en général exécutées, mais il y eut des troubles sur plusieurs points, et mort d'homme à Anvers. Dans les cantons ruraux, les autorités élues se prêtèrent avec tant de mauvaise grâce (1) à la fermeture des églises qu'il fallut recourir aux commissaires spéciaux, salariés aux frais des communes et accompagnés d'un peloton de cavalerie (2). L'usage se répandit alors de ce qu'on a appelé les *messes aveugles*. " Le dimanche et les jours de fête, dit M. de Lanzac, la population s'assemblait dans l'église, si l'agent municipal consentait à en ouvrir les portes (3), dans le cimetière, au cas contraire. Tantôt le curé insermenté, sans ornements sacerdotaux, était confondu dans les rangs des fidèles. Tantôt, caché dans une chambre ou au fond de quelque bois, il célébrait la messe à l'heure concertée d'avance. Cependant l'orgue se faisait entendre, les chants s'élevaient comme si le prêtre eût été présent à l'autel : on se levait et on s'agenouillait au temps marqué pour la lecture de l'évangile et la consécration ; puis, après avoir répondu *Deo Gratias* à un *Ite Missa est* imaginaire, la foule se dispersait. „

485. L'émotion produite dans les populations par la persécution religieuse fut profonde et la généralité des fonctionnaires français, dans les rapports qu'ils adressaient à l'autorité centrale (4), n'hésitaient pas à en rendre compte. Le commissaire du Directoire près l'administration de la Meuse inférieure, dépeignait, entre autres, comme suit la situation : " Les fêtes publiques sont désertes, parce qu'elles sont par eux traitées d'idolâtrie. Les lois sur l'état-civil sont inexécutées, parce qu'elles sont un empiètement sur les droits des curés. Les écoles des instituteurs civiques sont désertes, parce qu'ils enseignent la morale de l'enfer. Les prêtres soumis sont honnis et vilipendés, parce qu'ils sont des schis-

(1) Voir plus haut, nos 261 et 482, ainsi que DARIS, *ouv. cité*, t. IV, pp. 5 et 59.

(2) LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, pp. 211-213.

(3) Ce qui pouvait lui attirer un arrêté de destitution. Cfr. LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, p. 214, note 3.

(4) Cfr. POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public*, etc., *passim*.

matiques et des apostats ; leurs cérémonies sont désertes, parce que ce sont des sacrilèges. Les prêtres rebelles disent la messe et font leurs autres cérémonies dans les caves, dans les greniers, dans les bois, etc., parce que les premiers fidèles en usaient ainsi dans le temps des persécutions. La plupart des juges de paix et agents municipaux sont endoctrinés par ces fourbes, et les autres n'osent rien dire de peur d'être lapidés. Les signes du culte existent encore en beaucoup de communes, parce que ce serait une profanation que d'y toucher. Les biens des pauvres sont encore, dans bien des communes, à la disposition des prêtres, parce qu'ils en doivent être dispensateurs et qu'y toucher serait porter la main sur l'arche sacrée. La vente des biens nationaux éprouve une défaveur sensible, parce que la plupart des paysans n'osent ou ne veulent pas les acheter. Les contributions ne rentrent qu'avec des peines infinies, parce que les dîmes se paient encore clandestinement, parce que le peuple aime mieux faire des aumônes extraordinaires aux pauvres prêtres persécutés que d'acquitter ses contributions „ (1).

486. Après la *guerre des paysans*, provoquée au moins autant par l'exaspération des populations contre la persécution religieuse que par leur hostilité à la conscription, la situation religieuse ne fit que s'aggraver. Le 14 brumaire an VII (4 novembre 1798), le Directoire ordonna la déportation en masse de tous les prêtres insermentés des départements réunis, au nombre de près de 7500 ! Grâce au dévouement de leurs concitoyens, presque tous échappèrent aux mesures de proscription : quatre à cinq cents prêtres seulement purent être mis en état d'arrestation (2).

Les uns, les plus âgés et les plus malades, furent mis en détention dans diverses villes de Belgique, les autres furent

(1) Rapport du 1er prairial an VI (20 mai 1798), cité par M. DE LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 217.

(2) DE LANZAC, *ouv, cité*, t. I, pp. 247 et suiv. ; DARIS, *ouv. cité*, t. III, p. 298 ; t, IV, pp. 105 et suiv. ; THYS, *La persécution religieuse en Belgique sous le Directoire exécutif*, Anvers, 1898.

déportés dans les citadelles des îles de Ré et d'Oléron (1), les transports pour la Guyane étant exposés aux croisières anglaises. Retirés dans des asiles sûrs, les prêtres qu'on ne put arrêter restèrent en communication avec leurs ouailles. Cependant tout exercice public du culte cessa, sauf de la part des prêtres qui avaient prêté le serment de haine à la royauté. Mais ces prêtres, comme nous l'avons dit, ne formaient qu'une petite minorité du clergé, et ils n'avaient guère de fidèles.

487. La théophilantropie en Belgique (2). Le culte théophilanthropique ne paraît guère s'être introduit dans nos contrées. A Liége, cependant, la secte s'organisa en février 1798 et obtint pour ses réunions l'église St-André, en partage avec le culte catholique.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DE L'ENSEIGNEMENT (3)

488. Principes constitutionnels. *Liberté d'enseignement. Enseignement officiel.* Le titre X[e] de la constitution de l'an III était consacré à l'instruction publique. Ce titre commençait par définir, mais en termes assez vagues, le rôle des pouvoirs publics dans ce domaine. " Il y a dans la République, disait

(1) Sur la vie des déportés dans ces citadelles ou à la Guyane, voir Victor Pierre, *La Terreur sous le Directoire*, pp. 333-363; Van Baveghem, *Het martelaarsboek*, Gent, 1875; et les divers récits qu'indique le P. Delplace, *ouv. cité*, p. 200, note 1.

(2) Mathiez, *La Théophilanthropie* citée, pp. 381, 530; Daris, *ouv. cité*, t. III, p. 170; Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 191.

(3) Un recueil de documents capital pour l'histoire de l'enseignement sous la Révolution est celui de Guillaume, *Procès-verbaux du Comité d'instruction publique de l'Assemblée législative*, Paris, 1889; id., *Procès-verbaux du Comité d'instruction publique de la Convention nationale:* le dernier volume paru, le t. V (Paris, 1904), va jusqu'au 20 mars 1795 (30 ventôse an III). Ce recueil fait partie de la *Collection de documents historiques inédits relatifs à la Révolution*

l'art. 296, des écoles primaires où les enfants apprennent à lire, à écrire, les éléments du calcul et ceux de la morale. La République pourvoit aux frais de logement des instituteurs préposés à ces écoles. „ — “ Il y a, ajoutait l'art. 297, dans les diverses parties de la République, des écoles supérieures aux écoles primaires, et dont le nombre sera tel qu'il y en ait au moins une pour deux départements. „ L'organisation de l'instruction publique ne pouvait d'ailleurs avoir un caractère de centralisation accentuée : “ Les divers établissements d'instruction publique, disait l'art. 299, n'ont entre eux aucun caractère de subordination, ni de correspondance administrative. „

La constitution proclamait ensuite, en termes catégoriques, le principe de la liberté d'enseignement. “ Les citoyens, disait l'art. 300, ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction, ainsi que des sociétés libres pour concourir aux progrès des sciences et des lettres. „

489. *Loi du 3 brumaire an IV sur l'instruction publique.* La Convention avait tenu à voter avant de se séparer la loi organique de l'instruction publique: ce fut l'objet d'un décret du 3 brumaire an IV, qui resta en vigueur jusqu'au Consulat. Ce décret s'occupait tout à la fois de l'enseignement

de 1789, publiée sous les auspices du ministère de l'instruction publique. — M. Hippeau, *L'instruction publique en France pendant la Révolution,* a réuni en 2 vol. in-12, Paris, 1881 et 1883, les principaux rapports et discours législatifs.

Les travaux d'érudition sur la question de l'enseignement à cette époque sont extrêmement nombreux. Nous ne pouvons citer que les ouvrages les plus généraux : Guillaume, l'introduction aux divers volumes des *Procès-verbaux* cités ; A. Duruy, *L'instruction publique et la Révolution,* Paris, 1882 ; Babeau, *L'école de village pendant la Révolution,* Paris, 1885 ; Allain, *L'œuvre scolaire de la Révolution* (1789-1802), Paris, 1891 ; Liard, *L'enseignement supérieur en France* (1789-1893), Paris, 1894 ; A. Malet, *Les créations scolaires et scientifiques de la Révolution,* dans le t. VIII de l'*Histoire générale* de MM. Lavisse et Rambaud, Paris, 1896 ; etc. — On trouvera, dans la plupart de ces ouvrages généraux, l'indication des monographies départementales ou locales.

primaire, moyen et supérieur, de l'Institut et des fêtes nationales.

§ 1. *L'enseignement primaire*

490. L'organisation donnée à l'enseignement primaire par la loi du 3 brumaire an IV différait à beaucoup d'égards de celle qui avait paru réunir les sympathies de la Constituante et de la Législative ; elle différait même notablement des systèmes que la Convention avait consacrés par des lois antérieures. Il importe, avant d'analyser les dispositions de la loi du 3 brumaire, d'esquisser les efforts qui furent faits avant cette époque pour résoudre le problème de l'enseignement populaire.

I. — L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE DEPUIS LA RÉVOLUTION JUSQU'A LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV

491. L'ŒUVRE DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. *L'enseignement primaire et les cahiers* (1). A la veille de 1789, grâce surtout aux initiatives du clergé et des autorités locales, les écoles élémentaires étaient largement répandues sur toute la surface du territoire français. Sans doute, leur organisation, qui variait de localité à localité, était souvent rudimentaire. De là, dans les cahiers, le vœu de voir " nationaliser „ l'enseignement populaire, c'est-à-dire le vœu que son organisation et son fonctionnement soient établis d'après un plan d'ensemble.

On espérait que cette organisation " nationale „, étendant les programmes, perfectionnant les méthodes et relevant la situation, assez déprimée, du personnel enseignant, assurerait une plus large diffusion de l'instruction.

(1) ALLAIN, *L'instruction primaire en France avant la Révolution*, Paris, 1881 ; ID., *La question d'enseignement en 1789, d'après les cahiers*, Paris, 1886.

492. *Mesures transitoires* (1). Le temps fit défaut à la Constituante pour réaliser les vœux de l'opinion. Cette assemblée ne laissa, en fait d'enseignement, ni une œuvre, ni une loi. Elle se borna à décréter, au nombre des dispositions fondamentales que garantissait la constitution du 3 septembre 1791, qu'il serait " créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seraient distribués dans un rapport combiné avec la division du royaume ". En attendant, et tout en détruisant leurs privilèges et en confisquant leurs biens, elle maintint provisoirement les corps et les établissements alors existants (2), après les avoir placés sous la tutelle des autorités administratives (3). Indirectement cependant, l'Assemblée nationale jeta un trouble profond dans le fonctionnement de l'instruction aux divers degrés, tant par ses décrets relatifs aux dîmes et aux octrois municipaux (4) que par ceux relatifs aux serments (5). Les premiers privèrent les écoles d'une partie importante de leurs

(1) Voir au sujet des mesures prises par la Constituante en matière d'instruction publique un résumé de l'archiviste Camus, reproduit dans GUILLAUME, *Procès-verbaux du Comité d'instruction publique de l'Assemblée législative*, pp. IV et suiv.

(2) Décrets des 4 août- 21 novembre 1789 abolissant les droits féodaux, les dîmes, les privilèges ; des 2-4 novembre 1789 (confiscation des biens ecclésiastiques); des 20-22 avril 1790 ; loi du 26 septembre 1791.

(3) Art. 2 de la section III de la loi du 22 décembre 1789, lois du 22 mars 1791, des 15-17 avril 1791, du 26 septembre 1791, du 9 septembre 1793 et les deux décrets du 3 octobre 1793. — Cfr. n° 234.

(4) Décrets des 4 août- 21 novembre 1789 (art. 5) abolissant les dîmes, et des 19-25 février 1791, abolissant tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages.

(5) Décret du 22 mars 1791, art. 3 "... Nul individu ne sera appelé à exercer, et nul professeur ne pourra continuer aucune fonction ou remplir aucune place dans les établissements appartenant à l'instruction publique dans tout le royaume, qu'auparavant il n'ait prêté le serment civique ; et s'il est ecclésiastique, le serment des fonctionnaires publics ecclésiastiques, c'est-à-dire le serment à la constitution civile du clergé (Voir plus haut, n° 458). — Cfr. aussi le décret des 15-17 avril 1791.

ressources ; les autres désorganisèrent le personnel, un grand nombre de professeurs, d'instituteurs ou d'institutrices ayant refusé de prêter le serment que l'Assemblée prétendait leur imposer.

493. LE RAPPORT DE TALLEYRAND (1). A défaut de loi, l'Assemblée laissa un projet de décret préparé par son Comité de constitution. Il importe d'analyser ici brièvement ce projet ainsi que le rapport de Talleyrand qui le précédait, parce que ces documents reflètent, dans une large mesure, en matière d'enseignement, les vues des hommes de 1789 à une époque où les discordes civiles et religieuses n'avaient pas encore atteint leur paroxysme.

494. Le projet du Comité de constitution admettait la *liberté de l'enseignement.* " Si chacun, disait Talleyrand, a le droit de recevoir les bienfaits de l'instruction, chacun a réciproquement le droit de concourir à les répandre : car c'est du concours et de la réalité des efforts individuels que naîtra toujours le plus grand bien. La confiance doit seule déterminer les choix pour les fonctions instructives ; mais tous les talents sont appelés de droit à disputer ce prix de l'estime publique. Tout privilège est par sa nature odieux ; un privilège, en matière d'instruction, serait plus odieux et plus absurde encore (2). "

495. Le rapport de Talleyrand repoussait l'*instruction obligatoire.* " La nation, disait-il, offre à tous le bienfait de l'instruction ; mais elle ne l'impose à personne... Elle respectera ces éternelles convenances de la nature qui, mettant sous la sauvegarde de la tendresse paternelle le bonheur des enfants, laisse au père le soin de prononcer sur ce qui leur importe davantage jusqu'au moment où, soumis à des devoirs personnels, ils ont le droit de se décider eux-mêmes.

(1) On le trouvera dans HIPPEAU, *ouv. cité,* t. I, pp. 33 et suiv., et dans les *Archives parlementaires,* 1re série, t. XXX, pp. 480 et suiv. Quant aux projets de décrets annexés au rapport, on les trouvera dans les *Archives parlementaires, ibid.,* pp. 480 et suiv.
(2) HIPPEAU, *ouv. cité,* t. I, pp. 43-44.

Elle se défendra des erreurs de cette République austère qui, pour établir une éducation strictement nationale, osa d'abord ravir le titre de citoyen à la majorité de ses habitants, qu'elle réduisit à la plus monstrueuse servitude, et se vit ensuite obligée de briser tous les liens des familles, tous les droits de la paternité, par des lois contre lesquelles s'est soulevée dans tous les temps la voix de la nature (1). „

496. Quant au *programme de l'enseignement* dans les écoles primaires, il devait comprendre " des documents généraux nécessaires à tous, et dont l'ensemble puisse être regardé comme l'introduction de l'enfance dans la société „. Le Comité y faisait rentrer les objets suivants : 1° la lecture, l'écriture, les éléments du calcul, les mesures ; 2° les éléments de la religion, " car, disait le rapporteur, si c'est un malheur de l'ignorer, c'en est un plus grand peut-être de la mal connaître „ ; 3° les principes de la morale : " elle est, aux yeux de Talleyrand (2), à la fois et pour tous, le bonheur de l'âme, le supplément nécessaire des lois, et la caution véritable des hommes réunis par le besoin, et trop souvent divisés par l'intérêt „ ; 4° les principes de la constitution ; 5° la gymnastique, le dessin, des notions d'histoire, de géographie et de botanique.

497. Il devait y avoir une école primaire par canton, " ou plus exactement, selon le rapporteur, dans chaque division qui renferme une assemblée primaire „ (3).

L'accès à ces écoles devait être *gratuit*. " La seule instruction que la société doive avec la plus entière gratuité, disait toujours Talleyrand dans son rapport, est celle qui est essentiellement commune à tous, parce qu'elle est nécessaire à tous. Le simple énoncé de cette proposition en renferme la preuve : car il est évident que c'est dans le trésor commun que doit être prise la dépense nécessaire pour un bien commun ; or, l'instruction primaire est absolument et rigou-

(1) Hippeau, *ouv. cité*, t. I, pp. 64-65.
(2) Id., t. I, p. 66.
(3) Id., t. I, p. 50.

reusement commune à tous, puisqu'elle doit comprendre les éléments de ce qui est indispensable quelque état que l'on embrasse (1). „

Le plan du Comité ne comportait pas d'écoles spéciales pour les filles. “ La maison paternelle vaut mieux à l'éducation des filles, disait le rapporteur. Destinées aux soins intérieurs, c'est au sein de leur famille qu'elles doivent en recevoir les premières leçons et les premiers exemples... Jusqu'à l'âge de huit ans, elles pourraient, sans inconvénient, fréquenter les écoles primaires, et y puiser les éléments des connaissances qui doivent être communes aux deux sexes; mais avant de quitter l'enfance, elles doivent s'en retirer et se renfermer dans la maison paternelle. „

498. La direction supérieure de l'instruction publique à tous les degrés devait, dans le plan de Talleyrand, être confiée à une commission centrale, composée de six membres et établie à Paris. Sa mission était “ de réunir en un centre commun et de répandre dans tout l'Empire tous les moyens d'instruction propres à maintenir l'utilité des principes et à perfectionner cette partie essentielle de l'organisation sociale „. Cette commission était assistée d'un corps d'inspecteurs, également de six membres. Les commissaires et inspecteurs étaient nommés par le Roi. La commission nommait elle-même son secrétaire et le personnel de ses bureaux. Dans chaque directoire de département (2), un membre devait être spécialement chargé de la surveillance de tout ce qui concernait l'instruction ; il correspondait avec la commission centrale. Celle-ci jouissait, à l'égard du personnel enseignant, de certains droits de nomination. Les instituteurs primaires, cependant, devaient être nommés par les directoires des districts.

499. Communiqué à l'Assemblée constituante dans les séances des 10, 11 et 19 septembre 1791, le rapport de Talleyrand ne put être discuté par l'Assemblée avant sa sépara-

(1) Rapport cité dans Hippeau, *ouv. cité*, pp. 50 et 58.
(2) Voir plus haut, n° 223.

tion. Le projet d'organisation joint au rapport avait d'ailleurs été mal accueilli par elle, à cause surtout du rôle prépondérant que la commission centrale nommée par le pouvoir exécutif était appelée à jouer dans le fonctionnement de l'instruction publique. La Constituante, qui tenait le pouvoir exécutif en défiance, n'entendait à aucun prix lui confier ainsi la direction intellectuelle et morale de la nation (1).

500. L'ŒUVRE DE LA LÉGISLATIVE. *Désorganisation générale.* Loin de laisser, en matière d'enseignement, une œuvre ou une loi, la Législative contribua en fait à achever la désorganisation de l'instruction publique. Par la suppression des ordres religieux (2) elle dispersa définitivement le personnel des écoles, déjà décimé par le serment que la Constituante avait imposé aux maîtres et aux maîtresses (3). D'autre part, les secours qu'elle distribua aux établissements d'instruction (4) furent complètement insuffisants pour remplacer les ressources que leur procuraient jadis les dîmes et les octrois. La Législative attachait cependant à la question de l'enseignement une importance capitale. Dès le 14 octobre 1791, elle nommait dans son sein un Comité d'instruction publique. Celui-ci arrêta un projet d'organisation que Condorcet commenta dans un rapport resté célèbre.

501. LE RAPPORT DE CONDORCET. Condorcet n'était pas moins catégorique sur le principe de *la liberté de l'enseignement* que Talleyrand. " Aucun pouvoir public, disait-il, ne doit avoir ni l'autorité, ni même le crédit, d'empêcher le développement des vérités nouvelles, l'enseignement des théories contraires à sa politique particulière ou à ses intérêts momentanés. „ Il voyait même dans l'existence d'établissements libres un stimulant pour l'instruction publique et une garantie contre les abus auxquels pourrait donner lieu l'indépendance des écoles officielles vis-à-vis du pouvoir

(1) Voir plus bas, nos 501, 505, 506, 507, 508, 510, 511, 531, etc.
(2) Voir plus haut, no 445.
(3) Décret des 15-17 avril 1791.—Sur la formule, voir plus haut, no 492.
(4) Décrets du 29 mai 1792, etc.

exécutif : " Tout citoyen, disait-il, pouvant former librement des établissements d'instruction, il en résulte pour les écoles nationales l'invincible nécessité de se tenir au moins au niveau de ces institutions privées.... Cette indépendance de toute puissance étrangère (1), où nous avons placé l'enseignement public, ne peut effrayer personne, puisque l'abus serait à l'instant corrigé par le pouvoir législatif, dont l'autorité s'exerce immédiatement sur tout le système de l'instruction. L'existence d'une instruction libre et celle des sociétés savantes librement formées, n'opposent-elles pas encore à cet abus une puissance d'opinion d'autant plus imposante que, sous une constitution populaire, aucun établissement ne peut subsister, si l'opinion n'ajoute sa force à celle de la loi (2). "

502. *Le programme de l'enseignement primaire* était moins étendu que dans le projet soumis à la Constituante. Les notions de géographie, d'histoire et de botanique étaient remplacées par une " description élémentaire des productions du pays, des procédés de l'agriculture et des arts " ; l'enseignement de la constitution devait se réduire " à ceux des principes de l'ordre social qu'on peut mettre à la portée de l'enfance " (3). La religion ne figurait plus au programme des écoles officielles, mais le législateur semblait cependant encore admettre la nécessité de son enseignement : la religion devait, d'après l'art. 6 du titre II du projet, être enseignée dans les temples, par les ministres respectifs des différents cultes. Quant au cours de morale, il était maintenu : " Les principes de la morale enseignés, disait Condorcet, seront ceux qui, fondés sur nos sentiments naturels et sur la raison, appartiennent également à tous les hommes. La constitution en reconnaissant le droit qu'a chaque individu de choisir son culte, en établissant une entière égalité entre tous les habi-

(1) C'est-à-dire du pouvoir exécutif : le projet de Talleyrand plaçait au contraire l'instruction publique sous la dépendance du pouvoir exécutif.

(2) Rapport dans GUILLAUME, *Procès-verbaux* cités, p. 223.

(3) *Ibid.*, p. 228.

tants de la France, ne permet point d'admettre dans l'instruction publique un enseignement qui, en repoussant les enfants d'une partie des citoyens, détruirait l'égalité des avantages sociaux, et donnerait à des dogmes particuliers un avantage contraire à la liberté des opinions. Il était donc rigoureusement nécessaire de séparer de la morale les principes de toute religion particulière, et de n'admettre dans l'instruction publique l'enseignement d'aucun culte religieux. Chacun d'eux doit être enseigné dans les temples par ses propres ministres (1). „

503. En réduisant les programmes le Comité s'inspirait entre autres des nécessités financières, qui ne permettaient pas d'avoir plus d'un maître par établissement, et de l'utilité qu'il y avait de placer les écoles auprès des enfants. Il devait, en effet, y avoir une école primaire et un instituteur dans tous les villages ayant une population de 400 à 1500 âmes ; dans les localités dont la population s'élevait de 1500 à 4000 habitants, il devait y avoir deux écoles, un instituteur et une institutrice ; ou une seule école avec un instituteur et une institutrice ; etc. A la différence de Talleyrand, Condorcet voulait un enseignement pour les filles. " L'instruction des femmes, disait-il, sera l'objet d'un rapport particulier ; et, en effet, si l'on observe que dans les familles peu riches, la partie domestique de l'éducation des enfants est presqu'uniquement abandonnée à leurs mères ; si l'on songe que dans vingt-cinq familles livrées à l'agriculture, au commerce, aux arts, une au moins a une veuve pour son chef, on sentira combien cette portion du travail qui nous a été confié est importante pour la prospérité commune et pour le progrès général des lumières (2). „

L'enseignement primaire était gratuit (3).

Les instituteurs primaires devaient être élus par les pères

(1) Voir dans Guillaume, *ouv. cité*, p. 122, une objection faite, au sein du Comité, à l'exclusion de l'enseignement religieux.

(2) Guillaume, *ouv. cité*, p. 220.

(3) Sur les dépenses qui paraissaient devoir être à la charge de l'État, voir le rapport dans Guillaume, *Procès-verbaux* cités, p. 219 ; cfr. *ibid.*, pp. 304 et suiv.

de famille, sur une liste de trois candidats présentés par les professeurs de l'*institut* établi dans le district. Dans le système de Condorcet, les établissements officiels d'enseignement secondaire ou moyen s'appelaient *instituts*.

504. La direction et la surveillance de l'enseignement n'appartenaient pas aux autorités administratives. Elles étaient confiées à un corps scientifique, indépendant des pouvoirs publics, la *Société nationale des arts et des sciences*, composée de savants résidant les uns à Paris, les autres dans les départements. Cette société se recrutait elle-même. " La première condition de toute instruction, disait le rapporteur, étant de n'enseigner que des vérités, les établissements que la puissance publique y consacre doivent être aussi indépendants qu'il est possible de toute autorité politique, la constitution française elle-même nous fait de cette indépendance un devoir rigoureux. Elle a reconnu que la nation a le droit inaliénable et imprescriptible de réformer toutes ses lois... Aurait-on réellement respecté cette indépendance inaliénable du peuple, si on s'était permis de fortifier quelques opinions particulières de tout le poids que peut leur donner un enseignement général, et le pouvoir qui se serait usurpé le droit de choisir ces opinions n'aurait-il pas véritablement usurpé une portion de la souveraineté nationale (1) ? "

505. Pas plus que la Constituante, l'Assemblée législative n'eut le temps de discuter le projet de son Comité d'instruction publique. L'idée, d'ailleurs, de confier la direction suprême de l'enseignement national à une corporation savante étendant ses ramifications partout, ne soulevait pas moins de répugnances dans l'Assemblée que sa centralisation entre les mains du pouvoir exécutif comme le proposait Talleyrand.

506. L'ŒUVRE DE LA CONVENTION. *Les projets et les décrets non exécutés.* La Convention s'était empressée, à l'instar de la Législative, de former dans son sein un Comité d'instruc-

(1) GUILLAUME, *Procès-verbaux* cités, p. 189.

tion publique. Celui-ci commença par adopter un projet qui s'inspirait, dans une large mesure, des idées admises par le Comité de la Législative. Mais ce projet soumis à la Convention, d'abord dans sa partie relative à l'enseignement primaire (1), puis dans ses grandes lignes (2), fut mal accueilli. On dénonça dans la société savante qui devait avoir la direction et la surveillance de l'enseignement public, une corporation plus redoutable que toutes celles que l'on venait de supprimer. " Vous repousserez avec une juste indignation, disait un orateur (3), la conception monstrueuse de cette Société nationale qui ne serait bonne tout au plus qu'à introduire dans l'État une régie nationale, un gouvernement autocratique pour les sciences et les arts, un séminaire, un sacerdoce littéraire qui nous ramènerait le collège des prêtres de Memphis. " Il ne sortit de ces premiers débats que les dispositions très générales et très vagues des décrets du 12 décembre 1792 et du 30 mai 1793 relatifs à l'enseignement primaire (4).

507. Au moment où la discussion allait reprendre, de nouvelles influences s'étaient fait jour au sein du Comité. Sous l'inspiration de Siéyès et de Daunou, il soumit à la Convention, le 27 juin 1793, par l'organe de Lakanal, un plan nouveau (5).

(1) Voir à cet égard le rapport de Lanthenas, dans GUILLAUME, *Procès-verbaux du Comité d'instruction publique de la Convention*, t. I, pp. 68 et suiv.; 74 et suiv. La discussion de ce rapport à la Convention commença le 12 décembre 1792.

(2) Voir à cet égard le rapport et projet de décret déposé par Romme le 20 décembre 1792, dans GUILLAUME, *ouv. cité*, t. I, pp. 201 et suiv.

(3) GUILLAUME, *ouv. cité*, t. I, p. XX. — Voir aussi pp. XVII et suiv.

(4) Ces décrets décidaient que l'enseignement primaire formerait le premier degré de l'instruction; qu'il aurait pour objet d'enseigner aux élèves " les connaissances élémentaires nécessaires aux citoyens pour exercer leurs droits, remplir leurs devoirs et administrer leurs affaires domestiques " (12 décembre 1792); qu'il y aurait une école " dans tous les lieux qui ont depuis 400 jusqu'à 1500 individus "; enfin, que les instituteurs seraient chargés de faire " aux citoyens de tout âge, de l'un et l'autre sexe, des lectures et instructions une fois par semaine " (30 mai 1793).

(5) GUILLAUME, *ouv. cité*, t. I, p. 507. — Lakanal présenta l'exposé des motifs de ce projet, mais il ne fit pas imprimer cet exposé, esti-

L'État d'après ce projet devait laisser à l'initiative privée l'organisation des degrés supérieurs de l'enseignement : on empêcherait ainsi, selon Daunou, la constitution " d'une régie des progrès de l'esprit humain, une entreprise de perfectionnement de la raison humaine „ (1). L'État ne devait s'occuper que de l'instruction primaire, et encore sans monopole. La haute direction et la surveillance des écoles " nationales „ comme le projet les appelait, étaient confiées à une commission centrale d'instruction publique, nommée par le Corps législatif et assistée dans chaque district d'un bureau d'inspection qui nommait et destituait les instituteurs.

508. Ce projet ayant suscité de nouvelles contradictions, surtout à raison de son caractère centralisateur (2), la Convention nomma le 3 juillet 1793 six commissaires chargés de lui présenter, sous huit jours, un nouveau projet.

509. Avant que cette commission n'eût arrêté son projet, la Convention fut saisie par Robespierre d'un plan d'éducation nationale trouvé dans les papiers de Michel Lepeletier. Au lieu de simples écoles primaires, Lepeletier proposait de créer des maisons d'éducation nationale, où les enfants seraient élevés en commun, de l'âge de cinq ans à celui de douze pour les garçons et de onze pour les filles. Les pères, mères ou tuteurs qui soustrairaient leurs enfants à l'éducation commune, perdraient les droits de citoyen et seraient soumis à une double imposition directe. " Sous la sainte loi de l'égalité, disait l'exposé des motifs (3), tous recevront mêmes vêtements, même nourriture, même instruction, mêmes soins... Ils seront couchés durement, leur nourriture saine

mant que ce document ferait double emploi avec les explications données par Siéyès dans le *Journal d'instruction sociale*. M. Guillaume, *ouv. cité*, t. I, pp. 567 et suiv., reproduit les articles de Siéyès.

(1) Daunou, *Essai sur l'instruction publique*, Paris, 1793.

(2) Cependant la commission centrale, au lieu de dépendre du pouvoir exécutif, comme dans le projet de Talleyrand, ou d'être indépendante de toute autorité publique, comme dans le système de Condorcet, ne dépendait dans ce projet que du pouvoir législatif.

(3) Guillaume, *ouv. cité*, t. II, pp. 38, 42, 43 et 52.

mais frugale ; leur vêtement commode mais grossier... Dans l'emploi de la journée tout le reste sera accessoire, le travail des mains sera la principale occupation... Il est une foule d'emplois laborieux dont les enfants sont susceptibles. Je propose que tous soient exercés à travailler à la terre... On peut encore leur faire ramasser et répandre les matériaux sur les routes ; les localités, les saisons, les manufactures voisines de la maison d'institution offriront des ressources particulières... Ainsi, depuis cinq ans jusqu'à douze, c'est-à-dire dans cette portion de la vie si décisive pour donner à l'être physique et moral la modification, l'impression, l'habitude qu'il conservera toujours, tout ce qui doit composer la République, sera jeté dans un moule républicain. „

La Convention n'admit ni ne repoussa entièrement ce projet. Le 13 août, elle décréta le principe de la création de maisons d'éducation nationales mais où l'envoi des enfants serait simplement facultatif.

510. En attendant, l'organisation générale de l'enseignement public restait toujours en suspens. La Commission nommée le 3 juillet s'était partagée en deux fractions égales, les uns voulant organiser l'enseignement public à tous les degrés, les autres n'admettant l'intervention de l'État que pour l'enseignement primaire. Pour les départager, la Convention porta à dix (1) le nombre de ses membres (16 septembre 1793). La majorité se décida alors pour la première solution et formula un projet s'inspirant, comme celui qu'avait adopté le Comité d'instruction publique dans les premiers mois de son existence, des idées de Condorcet (2). Romme fut chargé des fonctions de rapporteur qu'il conserva même après le 6 octobre, lorsque la Commission d'instruction fut réunie au Comité d'instruction publique.

La discussion publique put, enfin, être abordée. La Convention abrogea d'abord par un décret du 28 vendémiaire

(1) Et non à neuf. — Cfr. Guillaume, *ouv. cité*, t. V, pp. XII et 622-627.

(2) Voir plus haut, n° 506. Le projet fut déposé le 1er octobre 1793 et complété dans des séances ultérieures (vendémiaire et brumaire an II). Cfr. Guillaume, *ouv. cité*, t. II, pp. 536. 673 note 2, 679 et 688.

an II (19 octobre 1793) la loi du 13 août relative aux maisons d'éducation commune. Le 30 vendémiaire, elle vota un décret sur le programme des écoles et leur distribution entre les communes ; le 5 brumaire, une série d'articles traitant de l'enseignement et des maisons d'école (1) ; le 7 brumaire, un décret relatif à la nomination et au traitement des instituteurs et des institutrices ; le 9 brumaire enfin, un décret sur la surveillance des écoles (2). Le décret du 7 brumaire chargeait de la nomination des instituteurs et institutrices les pères de famille, les veuves mères de famille et les tuteurs, qui devaient choisir entre les candidats dont les aptitudes et la moralité avaient été reconnues, après examen public, par la Commission d'éducation du district. Cette Commission d'éducation, composée de cinq membres, était elle-même nommée par le directoire du district, sur présentation des communes. Aucun ci-devant noble, aucun ecclésiastique et ministre d'un culte quelconque, ne pouvait être nommé instituteur, ni aucune ci-devant religieuse institutrice (3). Quant à la surveillance des écoles, elle était attribuée, pour la partie relative aux mœurs et à la conduite des instituteurs et des élèves ainsi qu'à l'enseignement, à un inspecteur, appelé *magistrat des mœurs*, élu comme les instituteurs par les pères de famille ; il rendait compte à la Commission d'éducation du district ; la surveillance des bâtiments d'école et du mobilier relevait de la commune et du district.

Pas plus que les précédents, ce projet ne devait devenir définitif. Lorsque le 14 brumaire la Convention fut saisie de la coordination des articles votés et de leur répartition entre un certain nombre de titres, elle décida qu'ils seraient préalablement revisés (4). Mais le Comité d'instruction

(1) Voir ces décrets dans Guillaume, *ouv. cité*, t. II, pp. 679 et 688.

(2) Voir le texte dans Guillaume, *ouv. cité*, t. II, pp, 718-721.

(3) L'incapacité des ex-nobles, etc., n'a plus été reproduite dans aucun décret ultérieur. Elle a été considérée comme abrogée par la loi du 29 frimaire an II et par les lois ultérieures. Cfr. Guillaume, *ouv. cité*, t. V, p. xxvii.

(4) Cette revision — au sujet de laquelle la généralité des auteurs donnent des renseignements inexacts — avait d'abord été confiée à

publique ne se contenta pas de soumettre à l'Assemblée, par l'organe de Romme, le texte coordonné et revisé des dispositions votées (1), il lui soumit en même temps, par l'organe de Bouquier, un projet tout nouveau qui devint la loi du 29 frimaire an II, la première qui ait reçu une exécution réelle, quoiqu'éphémère (2).

511. *Loi du 29 frimaire an II (19 décembre 1793)* (3). La loi du 29 frimaire an II organisait l'instruction primaire sur la base d'un système que nous qualifierions aujourd'hui de système de la liberté subsidiée. " L'enseignement est libre. Il sera fait publiquement ", disaient les articles 1 et 2 de la loi. Les citoyens et citoyennes qui voulaient user de la liberté d'enseigner étaient tenus de faire une déclaration d'ouverture d'école à la municipalité et de produire un certificat de civisme et de bonnes mœurs. Chaque école devait recevoir de la République un subside calculé d'après le nombre d'enfants qui la fréquentaient : l'article 4 en fixait le montant à 20 francs par élève pour les instituteurs et à 15 francs pour les institutrices. " Vous avez chargé votre Comité d'instruction, disait Bouquier dans son rapport (4), de reviser le décret relatif à l'organisation des premières écoles. Il a rempli sa tâche ; mais en s'en acquittant, il a vu que le

une commission de six membres, qui semble être restée inactive ; le 19 brumaire, la Convention chargea le Comité d'instruction publique de la même mission. GUILLAUME, *ouv. cité*, t. III, pp. XV, XX et XXV.

(1) Voir le texte dans GUILLAUME, *ouv. cité*, t. II, p. 849, et une rectification t. III, p. XVI. — Sur la différence entre ce projet et celui de décembre 1792, voir *ibid.*, t. III, p. XVI.

(2) Le Comité d'instruction arrêta le 27 brumaire an II, le texte coordonné du projet Romme, et le 11 frimaire an II, le texte du projet Bouquier. Ils furent soumis à la Convention le 18 frimaire. GUILLAUME, *ouv. cité*, t. III, pp. XVI et suiv.

(3) Sur l'application de la loi il faut consulter GUILLAUME, *Procès-verbaux* cités, t. IV, pp. XL et suiv. et BABEAU, *L'école de village sous la Révolution*, pp. 93-116. — Il va sans dire qu'à cette époque de discordes civiles aiguës, la nécessité de certificats de civisme et la surveillance de tous les citoyens, c'est-à-dire des sociétés populaires, n'étaient pas de nature à permettre une application impartiale et loyale du système de la liberté subsidiée.

(4) GUILLAUME, *ouv. cité*, t. III, pp. 56 et suiv.

grand problème de l'organisation de l'instruction publique pouvait être résolu de plusieurs manières, et il s'est déterminé à vous présenter un nouveau plan qui proscrivît à jamais toute idée de corps académique, de société scientifique, de hiérarchie pédagogique ; un plan enfin dont les bases fussent les mêmes que celles de la constitution : la liberté, l'égalité, la brièveté. „

512. La loi du 29 frimaire consacrait le principe de l'*obligation scolaire.* " Les pères, mères, tuteurs, etc., disait son art. 6, seront tenus d'envoyer leurs enfants ou pupilles aux écoles du premier degré d'instruction. Ils ne pourront les retirer desdites écoles, ajoutait l'art. 8, que lorsqu'ils les auront fréquentées au moins pendant trois années consécutives. „ Cette obligation était sanctionnée par une amende égale au quart des contributions du contrevenant. En cas de récidive, l'amende était double, l'infracteur privé, en outre, de l'exercice des droits de citoyen pendant dix ans, et le jugement affiché. Le principe de l'instruction obligatoire n'avait pas été admis sans discussion. L'éloquence de Danton entraîna les votes. " Les enfants, disait-il, appartiennent à la société avant d'appartenir à leur famille. Je respecte autant qu'un autre les sentiments de la nature. Mais je sais que toutes nos affections doivent se fondre en une seule, celle de la patrie. „

513. D'après l'article 2 de la section III de la loi, le *programme* de l'enseignement primaire paraissait se réduire à la lecture, à l'écriture et aux premières règles de l'arithmétique. Mais le même article ajoutait que les instituteurs et institutrices étaient tenus de se conformer, dans leurs enseignements, aux livres élémentaires adoptés et publiés à cet effet par la représentation nationale. Or, les objets dont ces livres traitaient sortaient à beaucoup d'égards des limites de ce programme restreint. " La Convention nationale, disait l'art. 1 de la section III de la loi, charge son comité d'instruction de lui présenter les livres élémentaires des connaissances absolument nécessaires pour former les citoyens et déclare que les premiers de ces livres sont les droits de

l'homme, la constitution, le tableau des actions héroïques ou vertueuses (1). „

514. Prévoyant le cas où il ne s'établirait pas d'instituteurs dans les communes peu peuplées, l'art. 4 de la section III de la loi autorisait ces communes, si elles étaient éloignées de plus d'une demi-lieue du domicile de l'instituteur le plus voisin, à en choisir un, d'après l'avis des directoires de district. La République accordait à cet instituteur un traitement annuel de cinq cents livres.

515. Les instituteurs et institutrices étaient placés sous la surveillance immédiate de la municipalité, des pères, mères, tuteurs ou curateurs et sous la surveillance de tous les citoyens. " Tout instituteur ou institutrice, disait l'art. 2, sect. II, qui enseignerait dans son école des préceptes ou maximes contraires aux lois et à la morale républicaine sera dénoncé par la surveillance, et puni selon la gravité du délit. „

516. *La loi du 27 brumaire an III (17 novembre 1794).* Au cours de l'exécution de la loi du 29 frimaire an II, la nécessité de dispositions complémentaires s'était fait sentir. A l'instigation, semble-t-il, de Siéyès, Lakanal, qui regrettait toujours l'échec de son projet du 27 juin 1793, profita de cette occasion pour proposer au Comité d'instruction de renoncer aux bases de la loi Bouquier. L'obligation de fréquenter les écoles et l'interdiction de l'enseignement privé au foyer domestique (on se rappelle que l'enseignement était bien libre d'après la loi du 29 frimaire an II, mais qu'il devait se donner publiquement), étaient loin de rallier la

(1) Voir en outre le décret du 9 pluviôse an II ouvrant un concours pour la composition de ces ouvrages élémentaires. GUILLAUME, *ouv. cité*, t. III, pp. LI et suiv.; t. IV, pp. XXX et suiv.; t. V, pp. XXI et et suiv., XXXIV et suiv. Le concours n'ayant pas donné de résultats immédiats, le Comité d'instruction chargea, mais sans grand succès non plus, le 1er brumaire an III, directement un certain nombre de savants de la rédaction de ces livres. Une loi du 11 germinal an IV ordonna l'impression et la distribution des livres élémentaires couronnés par le jury du concours. — Voir aussi plus bas, n° 538.

masse du parti de la Révolution. D'autre part, le système de la liberté subsidiée avait été admis d'une façon assez improvisée, et sur le terrain de l'enseignement primaire, la généralité des hommes de la Révolution avaient toujours incliné plutôt vers un système vraiment organique d'instruction publique. La loi du 27 brumaire an III eut pour objet de donner satisfaction à cette double tendance.

517. Cette loi supprima l'*obligation scolaire*, ainsi que les subsides aux écoles libres, mais rendit à l'*enseignement privé* sa liberté complète. Il pouvait désormais se donner publiquement ou autrement, au choix de ses organisateurs. " La loi, disait l'art. 15 du chapitre IV, ne peut porter aucune atteinte au droit qu'ont les citoyens d'ouvrir des écoles particulières et libres, sous la surveillance des autorités constituées. „ Les élèves, toutefois, qui n'auraient pas fréquenté les écoles publiques dont la loi décrétait l'établissement, devaient subir un examen " en présence du peuple, à la fête de la *Jeunesse* „, et, en cas d'échec étaient écartés de toutes les fonctions publiques jusqu'à ce qu'ils eussent acquis " les connaissances nécessaires à des citoyens français „.

518. Ces connaissances, d'après le *programme des matières* qui devaient s'enseigner dans les écoles officielles, étaient plus développées que dans les projets ou décrets précédents. " On enseignera aux élèves, disait l'art. 2 : 1° à lire et à écrire, et les exemples de lecture rappelleront leurs droits et leurs devoirs ; 2° *la déclaration des droits de l'homme et du citoyen,* et la constitution de la République française ; 3° on donnera des instructions élémentaires sur la morale républicaine ; 4° les éléments de la langue française, soit parlée, soit écrite ; 5° les règles du calcul simple et de l'arpentage ; 6° les éléments de la géographie et de l'histoire des peuples libres ; 7° des instructions sur les principaux phénomènes et les productions les plus usuelles de la nature. On fera apprendre le recueil des actions héroïques et les chants de triomphe. „ La gymnastique, les exercices militaires et la natation (pour les garçons), les

travaux manuels faisaient également partie du programme. En outre, les élèves devaient, plusieurs fois par an, visiter avec leurs instituteurs les hôpitaux, les manufactures et ateliers, et aider " dans leurs travaux domestiques et champêtres, les vieillards et les parents des défenseurs de la patrie „ (art. 8, chap. IV).

519. Il devait être établi une école primaire par mille habitants. Chaque école était divisée en deux sections, l'une pour les garçons, l'autre pour les filles. Les ci-devant presbytères non vendus étaient mis à la disposition des municipalités pour servir tant au logement de l'instituteur qu'à recevoir les élèves pendant la durée des leçons.

Les instituteurs et les institutrices devaient, en principe, être élus par le peuple. Mais, à titre transitoire pendant la durée du gouvernement révolutionnaire (1), ils devaient être examinés, et élus par un *jury d'instruction*, composé de trois pères de famille désignés par l'administration du district. Le jury d'instruction était, en outre, chargé de la surveillance des instituteurs, mais ses décisions en matière disciplinaire, comme ses pouvoirs de nomination et de destitution, étaient susceptibles d'un recours auprès du district et du Comité d'instruction publique.

Le pouvoir exécutif (le Comité d'instruction publique) était chargé de publier des règlements sur le régime et la discipline interne des écoles primaires.

La République promettait au personnel enseignant une pension de retraite ; elle prenait également à sa charge les traitements des instituteurs et des institutrices, fixés respectivement à 1200 et à 1000 francs.

520. La loi du 27 brumaire an III n'eut pas une destinée plus longue que celle du 29 frimaire an II. Le système définitif adopté par la Convention dans la loi organique du 3 brumaire an IV, s'éloignait tout autant, comme nous le verrons, de l'organisation de brumaire an III que de celle de frimaire an II.

(1) Voir plus haut, nos 1 et 223.

521. Les écoles normales. Quelques jours avant le vote de la loi du 27 brumaire an III, la Convention, pour répondre aux doléances qui lui étaient parvenues de divers côtés au sujet de la pénurie d'instituteurs capables, avait décrété, par la loi du 9 brumaire an III, l'établissement d'écoles normales tant à Paris que dans les départements. Celle de Paris (1) devait s'ouvrir immédiatement. Chaque district pouvait y envoyer un élève par vingt mille habitants (2). Pendant la durée du cours normal (quatre mois), ces élèves devaient recevoir le traitement accordé aux élèves de l'école centrale de travaux publics. A la fin du cours, ils devaient dans leurs districts ouvrir à leur tour " une École normale, dont l'objet, disait l'art. 11 de la loi, sera de transmettre aux citoyens et aux citoyennes qui voudront se vouer à l'instruction publique, la méthode d'enseignement qu'ils auront acquise dans l'École normale de Paris ".

Près de quatorze cents jeunes gens se firent inscrire pour suivre les cours qui avaient été confiés aux sommités de la science, Lagrange, Laplace, Monge, etc. Mais ils se montrèrent peu assidus aux leçons. " Il y a une infinité d'élèves qui ne vont pas à l'école, disait un représentant.... le but de l'institution est manqué (3). " " Je ne dissimule pas, disait de son côté Daunou à la Convention (4), que les leçons, plus dirigées vers les hauteurs des sciences que vers l'art d'en enseigner les éléments, n'ont pas toujours eu un caractère assez véritablement normal. " La Convention décréta la suppression de l'École, à partir du 30 floréal an III.

(1) M. Dupuy, *L'École normale de l'an III*, a publié une intéressante monographie de l'école (*Revue intern. de l'enseignement*, 1883).

(2) Quoique la Belgique fût à cette époque encore soumise au régime de la conquête, les représentants du peuple invitèrent les administrations d'arrondissement à envoyer également à Paris un certain nombre d'aspirants instituteurs. Coll. Hayez, t. I, pp. 229 et 276. M. Mailly, dans l'étude que nous avons signalée plus haut, p. 310, note 2, donne les noms des citoyens du département de la Dyle qui suivirent les cours de l'Ecole normale.

(3) Citation de M. Duruy, *L'instruction publique et la Révolution*, p. 225.

(4) Citation de M. Allain, *ouv. cité*, p. 197; cfr. *ibid.*, pp. 152-200.

II. — L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV.

522. Caractère général. Pas d'obligation scolaire. Liberté d'enseignement. De même que la Convention avait élaboré la constitution de l'an III en s'inspirant des leçons de l'expérience, de même en réorganisant une dernière fois le régime de l'instruction publique elle tint compte avant tout des difficultés qu'avait soulevées l'exécution même des lois antérieures sur la matière. Le projet que Daunou lui présenta au nom de la Commission des onze (1) et du Comité d'instruction publique, sacrifiait définitivement ce que les combinaisons précédentes avaient présenté d'utopique pour l'époque. Les auteurs de la loi s'étaient en outre efforcés d'éviter les dangers que certains projets antérieurs avaient fait redouter. Talleyrand, disait Daunou, avait voulu centraliser l'instruction publique entre les mains de " bureaux ministériellement littéraires „. Condorcet " instituait en quelque sorte une église académique „. Cependant les auteurs du projet nouveau avaient " trouvé du plaisir et de la gloire à s'emparer des richesses qu'avaient déjà répandues sur cette matière les hommes célèbres qui s'en étaient occupés... Nous n'avons laissé que Robespierre, qui nous a aussi entretenus d'instruction publique, et qui, jusque dans ce travail, a trouvé le secret d'imprimer le sceau de sa tyrannie stupide, par la disposition qui arrachait l'enfant des bras de son père, qui faisait une dure servitude du bienfait de l'éducation, et qui menaçait de la prison, de la mort, les parents qui auraient pu et voulu remplir eux-mêmes le plus doux devoir de la nature, la plus sainte fonction de la paternité. „ Caractérisant ensuite l'esprit général du projet qu'il était chargé de défendre et que la Convention vota sans discussion, Daunou continuait en ces termes : " Pour nous, nous avons cru devoir rechercher d'abord quelles étaient les limites naturelles de la loi dont nous avons à vous présenter le projet et nous avons aperçu ces limites dans les droits individuels que la

(1) Voir plus haut, n° 1. On trouvera le rapport de Daunou dans Hippeau, *ouv. cité,* pp. 470 et suiv.

constitution nous ordonnait de respecter. Nous nous sommes dit : liberté d'éducation domestique, liberté des établissements particuliers d'instruction. Nous avons ajouté : liberté des méthodes instructives, car dans l'art de cultiver les facultés de l'homme, il existe un nombre presque infini de détails secrets qui sont tout à fait inaccessibles à la loi... „

523. Les écoles officielles. *Le programme de l'enseignement primaire.* La loi du 3 brumaire an IV, désirant sans doute faciliter l'établissement des écoles (le rapporteur ne s'explique pas sur la question), avait notablement réduit le programme de l'enseignement primaire. “ Dans chaque école primaire, disait l'art. 5 du titre I, on enseignera à lire, à écrire, à calculer et les éléments de la morale républicaine.„ Les filles devaient en outre être “ formées aux travaux manuels de différentes espèces utiles et communes „ (1).

La morale que le gouvernement faisait enseigner dans les écoles publiques était une morale purement rationaliste. “ Vous devez écarter de vos instructions, disait une circulaire du ministre de l'intérieur François (de Neufchâteau) adressée aux professeurs de l'enseignement moyen (2), tout ce qui appartient aux dogmes et aux rites des cultes ou sectes quelconques. La constitution les tolère sans doute, mais leur enseignement n'est pas l'enseignement public, et ne peut jamais l'être. La constitution est fondée sur les bases de la morale universelle : c'est donc cette morale, de tous les temps, de tous les lieux, de toutes les religions, c'est cette loi gravée sur les tables du genre humain, qui doit être l'âme de vos leçons, l'objet de vos préceptes et le lien de vos études, comme elle fait le nœud de la société. „

524. *Nombre et emplacement des écoles.* Au lieu de fixer d'une façon précise, comme la loi du 27 brumaire an III, le nombre des écoles, la loi du 3 brumaire s'en référait sur ce

(1) Art. 2 d'une autre loi du 3 brumaire an IV (n° 1203, dans le *Bulletin des lois*).

(2) Circulaire du 17 vendémiaire an VII aux professeurs des écoles centrales, publiée par extrait dans Fleurigeon, *Manuel administratif*, t. II, pp. 266 et suiv. Cfr. plus haut, n° 468, *in fine*.

point aux autorités locales. " Il sera établi, disait l'art. 1 du titre I, dans chaque canton de la République une ou plusieurs écoles primaires, dont les arrondissements seront déterminés par les administrations de département (1). „ En se contentant — par motifs d'économie — d'une école par mille habitants, la loi précédente avait abouti à la suppression des trois quarts des écoles existantes et ce résultat avait soulevé de nombreuses protestations.

" Chaque école primaire, disait une autre loi du 3 brumaire an IV (2), sera divisée en deux sections, l'une pour les garçons, l'autre pour les filles : en conséquence, il y aura un instituteur et une institutrice. „

525. *Organisation administrative. Nomination des instituteurs, surveillance, etc.* Les instituteurs étaient nommés par l'administration départementale, sur la présentation des municipalités. Les candidats étaient préalablement examinés par un *jury d'instruction.* Ils ne pouvaient être destitués que par le concours des mêmes administrations; de l'avis d'un jury d'instruction et après avoir été préalablement entendus.

Dans chaque département, il devait être établi un certain nombre de jurys d'instruction dont les membres, au nombre de trois, étaient nommés par l'administration du département (3). C'était cette administration également qui arrêtait, sous l'approbation du Directoire, les règlements relatifs au régime des écoles primaires. Ces règlements déterminaient les jours et heures de classe, les congés, l'âge d'admission des élèves, la discipline intérieure, etc. D'après le règlement des écoles primaires du département de la Dyle (4), la langue française seule pouvait y être enseignée. " Les dictées, disait

(1) Voir dans la Coll. Huyghe, t. XVI, p. 360, l'arrêté de l'administration centrale du département de la Dyle, du 13 vendémiaire an VI, décrétant l'établissement de 220 écoles primaires dans le département et indiquant leur emplacement.

(2) N° 1203, dans le *Bulletin des lois.*

(3) Voir, au sujet des jurys d'instruction du département de la Dyle, divers arrêtés dans la Coll. Huyghe, t. XII, pp. 296, 318 et 362.

(4) Voir ce règlement, en date du 14 floréal an VI, dans la Coll. Huyghe, t. XVIII, p. 336.

l'art. 7, les exemplaires d'écriture ne pourront être rédigés en idiome flamand, ni extraits d'autres ouvrages que de ceux dont l'usage aura été approuvé pour les écoles primaires. Il ne pourra également y être fait de lecture que dans des ouvrages approuvés. „

La surveillance immédiate des écoles primaires était dévolue aux administrations municipales, qui devaient y maintenir l'exécution des lois et des arrêtés des administrations supérieures. D'après le règlement arrêté pour le département de la Dyle, les administrations municipales étaient " tenues de faire au moins deux fois par mois, et à des époques imprévues, la visite des écoles primaires de leur arrondissement „ (1).

526. *Traitement des instituteurs. Gratuité de la fréquentation.* Au point de vue de la gratuité de l'accès aux écoles et du traitement des instituteurs, la loi du 3 brumaire an IV introduisait des réformes capitales, que l'on s'étonne à première vue de voir le rapport passer sous silence. Il aura sans doute paru trop dur au rapporteur de souligner le grave recul que ces réformes marquaient vis-à-vis des projets et des décrets antérieurs. " Les instituteurs primaires, disait l'art. 8 du titre I, recevront de chacun de leurs élèves une rétribution annuelle qui sera fixée par l'administration de département (2). L'administration municipale pourra, ajoutait l'art. 9, exempter de cette rétribution un quart des élèves de chaque école primaire, pour cause d'indigence. „ Il avait fallu supprimer la gratuité, parce que l'État se trouvait dans l'impossibilité de satisfaire aux charges financières que lui imposaient les traitements prévus par la loi du 27 brumaire an III (3).

La République ne garantissait plus aux instituteurs qu'un

(1) Art. 16 du règlement cité dans la note précédente.

(2) Le règlement de la Dyle (voir plus haut, p. 372, note 4), fixa cette rétribution à 2 francs par mois pour Bruxelles, à 1 franc pour Louvain, Tirlemont, etc., et à 75 ou 50 centimes pour les autres communes.

(3) En assignats, sans doute, ces traitements n'imposaient pas une charge bien lourde, mais en brumaire an IV les assignats touchaient à leur fin. Voir plus haut, nº 365.

logement, avec le jardin y attenant — ou une indemnité de logement, — et une pension de retraite. Elle fournissait, en outre, le local d'école.

En vue de faciliter le recrutement du personnel enseignant, la loi permettait aux instituteurs de cumuler traitement et pensions. Il arriva souvent qu'on confia à l'instituteur les fonctions de secrétaire de la municipalité.

527. *L'application de la loi.* L'exécution de la loi du 3 brumaire an IV suscita, même dans les départements de l'ancienne France, beaucoup de difficultés. Les autorités locales eurent des peines infinies à se procurer des instituteurs capables et moraux. Une foule de communes restèrent privées de toute école. Quant aux écoles qu'il fut possible d'organiser, elles furent souvent peu fréquentées : les unes n'inspiraient pas confiance à la majorité des familles à cause de l'absence d'enseignement religieux, les autres parce que l'instituteur, compromis dans les discordes civiles, était en butte à l'hostilité d'une partie des habitants.

528. Les écoles privées. Dans son texte, la loi du 3 brumaire an IV était muette au sujet des écoles privées. Mais le rapport de Daunou, nous l'avons dit, d'accord avec l'art. 300 de la constitution, proclamait de la façon la plus formelle leur *droit* à l'existence. Le peu de confiance qu'inspiraient les écoles officielles provoqua la création d'un grand nombre d'écoles privées, et les enfants en âge d'école s'y rendirent de préférence aux autres. Après le coup d'État de fructidor, le Directoire commença à se préoccuper de cette situation et à prendre des mesures pour enrayer ce mouvement. " Les citoyens mariés, disait un arrêté du 27 brumaire an VI (17 novembre 1797), qui solliciteront une place de quelque nature qu'elle soit, militaire ou autre, seront tenus, s'ils ont des enfants en âge de fréquenter les écoles nationales, de joindre à leur pétition l'acte de naissance de ces enfants, et des certificats des dites écoles " (relatifs à leur assiduité à en fréquenter les leçons). Quelques mois plus tard, un arrêté

du 17 pluviôse an VI (1) prescrivit des mesures beaucoup plus graves, car certaines d'entre elles ne tendaient à rien moins qu'à priver indirectement les citoyens de la liberté d'enseignement que leur garantissait le pacte fondamental. Invoquant l'art. 360 de la constitution (" la loi surveille particulièrement les professions qui intéressent les mœurs publiques, la sûreté et la santé des citoyens... ") et les lois des 14 et 22 décembre 1789 qui chargeaient les corps administratifs de la surveillance de l'enseignement politique et moral (2), le Directoire décidait que les écoles particulières, les maisons d'éducation et les pensionnats seraient désormais soumis à une inspection régulière, de la part des municipalités. L'officier municipal délégué à cette fin devait être accompagné dans ses visites, d'un membre du jury d'instruction publique et du commissaire du Directoire près la municipalité. En dépit du principe de la liberté des méthodes affirmé par Daunou, ces inspecteurs devaient même s'assurer du point de savoir : 1° si les maîtres particuliers mettaient entre les mains de leurs élèves comme base de leur première instruction les droits de l'homme, la constitution et les livres élémentaires qui avaient été adoptés par la Convention (3) ; 2° si l'on observait les décadi, si l'on y célébrait les fêtes républicaines et si l'on s'y honorait du nom de citoyen. Les administrations municipales pouvaient, ensuite de ces visites, et sauf recours à l'autorité supérieure, prendre les mesures qu'elles jugeaient nécessaires pour arrêter ou prévenir les abus, même en ordonnant la suspension ou la fermeture des établissements privés.

Les Conseils ne tardèrent pas à seconder le Directoire dans cette voie. La loi du 17 thermidor an VI, dont l'objet était de coordonner les jours de repos avec le calendrier républicain,

(1) Voir au sujet des arrêtés du 27 brumaire et du 17 pluviôse an VI, une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 17 ventôse an VI, dans Duruy, *ouv. cité*, p. 463 ; une circulaire du commissaire du Directoire près le département du Tarn, dans la *Révolution française*, t. XXXVII, année 1899, pp. 537 et suiv. ; etc.

(2) Voir plus haut, n° 234.

(3) Voir au sujet de ces livres, les renseignements donnés plus haut, p. 366, note 1.

décida que les écoles particulières comme les écoles publiques devaient, sous peine de fermeture immédiate, vaquer les décadi. Défense leur était faite en outre, sous la même sanction, de vaquer aucun autre jour de la décade que le quintidi. Elles ne pouvaient donc vaquer le dimanche que s'il coïncidait avec un décadi ou un quintidi. La loi du 13 fructidor an VI obligea d'autre part les écoles particulières à participer à la célébration des fêtes décadaires (1).

§ 2. *L'enseignement secondaire*

I. — L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE SOUS LA CONSTITUANTE, LA LÉGISLATIVE ET LA CONVENTION

529. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE DEPUIS LES DÉBUTS DE LA RÉVOLUTION JUSQU'A LA CRÉATION DES ÉCOLES CENTRALES (loi du 7 ventôse an III). Avant la Révolution, l'enseignement secondaire avait atteint un grand développement en France. Des centaines de collèges, répandus sur toute la surface du territoire, offraient aux familles des facilités d'autant plus grandes que des bourses nombreuses en assuraient l'accès, soit totalement soit partiellement gratuit, à une foule de jeunes gens. Tous ces collèges sans doute n'étaient pas florissants. Il y en avait dans le nombre qui étaient peu fréquentés et qui végétaient. Dans la plupart, le plan général des études et les méthodes demandaient à être rajeunis et mis à la hauteur des temps nouveaux. La part faite à l'enseignement du latin était exagérée. L'histoire et la géographie, les sciences mathématiques, physiques et naturelles y étaient souvent fort négligées. De là dans l'opinion publique des vœux de réforme qui trouvèrent souvent leur expression dans les cahiers des États généraux (2).

530. Absorbées par d'autres préoccupations, la Constituante et la Législative laissèrent à leurs successeurs le soin de donner au problème de l'enseignement moyen sa solution. Elle présentait cependant une urgence particulière. Diverses

(1) Voir plus bas, nos 561 et suiv. et 566.
(2) Voir plus haut, p. 256, note 1 ; cfr. aussi nos 491 et 546-548.

lois de la Constituante et de la Législative avaient eu, en effet, le plus fâcheux contrecoup sur les destinées des collèges. La suppression des dîmes et des octrois communaux (1) les avait privés d'une partie souvent capitale de leurs ressources ; les lois relatives au serment des personnes employées dans l'instruction publique, comme celles qui supprimèrent les ordres religieux, avaient désorganisé le personnel (2).

531. La Convention tarda longtemps avant d'apporter un remède à la situation. C'est qu'elle était divisée sur *le principe* même de la réorganisation de l'enseignement moyen. Si dans le domaine de l'enseignement primaire nous avons vu les Assemblées de la Révolution partagées entre les projets les plus opposés, du moins sur deux points capitaux les vues s'étaient généralement accordées.

Le principe de la liberté d'enseignement, d'abord, n'avait jamais été contesté : la plupart des projets soumis aux Assemblées et tous ceux qui furent traduits en lois positives le consacraient même expressément (3). D'autre part, le devoir de la puissance publique de veiller directement à une large diffusion des écoles du premier degré avait été presqu'unanimement proclamé. En matière d'enseignement moyen au contraire, un groupe important à la Convention s'efforça à plusieurs reprises de faire triompher l'opinion que l'organisation de l'enseignement moyen et supérieur pouvait être abandonnée à l'industrie particulière, l'État se bornant à encourager les efforts de l'initiative privée et à suppléer à son insuffisance éventuelle. Telles n'avaient été ni les vues de Talleyrand, ni celles de Condorcet, dont les projets comportaient la création coordonnée et systématique d'une

(1) Voir plus haut, n° 492.

(2) Voir plus haut, n°s 445 et 492.

(3) Les projets Romme de décembre 1792 et d'octobre 1793 (voir plus haut, p. 362, note 2) n'affirmaient pas le principe de la liberté d'enseignement, mais ils étaient empruntés au projet Condorcet, très catégorique en cette matière (voir plus haut, n° 501). Cfr. Grimaud, *Histoire de la liberté d'enseignement en France*, Paris, 1898 ; Bourgeois, *La liberté d'enseignement*, Paris, 1902, et Guillaume, dans la *Révolution française*, t. XL.

série d'établissements destinés à remplacer les collèges d'autrefois. Les projets présentés par Romme au nom du Comité en décembre 1792 et en vendémiaire an II (octobre 1793) s'inspiraient des mêmes vues. Ceux au contraire qui avaient été présentés au nom du Comité d'instruction, par Lakanal, en juin 1793 (1), et par Bouquier en frimaire an II (2), n'avaient admis l'intervention immédiate de l'État que pour la seule organisation des écoles primaires : l'organisation des degrés supérieurs de l'enseignement devait être abandonnée à la libre initiative des particuliers. Un moment, le 15 septembre 1793, dans un décret improvisé rendu à la suite d'une pétition du département de Paris, la Convention avait paru repousser cette dernière solution. Son décret de ce jour (3) décidait, en effet, qu'il serait établi dans la République trois degrés progressifs d'instruction, que ces établissements seraient mis en activité au 1er novembre et qu'en conséquence les collèges et les facultés étaient supprimés sur toute la surface de la République. Mais, dès le lendemain, on prétendit qu'il y avait eu surprise dans le vote et la Convention rendit un décret suspendant celui de la veille (4). Le 21 frimaire an II enfin, appelée à se prononcer sur la question de savoir si la discussion sur l'organisation de l'instruction publique aurait pour base le projet Romme ou le projet Bouquier, elle se prononça à une grande majorité pour le projet Bouquier (5) : d'après ce plan, la République devait organiser seulement l'enseignement primaire, et encore ne l'organisait-elle que sur la base de la liberté subsidiée ; quant aux degrés supérieurs de l'instruction, la République se bornerait à créer quelques écoles spéciales d'enseignement supérieur et, pour le surplus, à stimuler les initiatives privées par des encouragements divers tels que

(1) Le 27 juin 1793. Voir plus haut, n° 507.

(2) Voir plus haut, n° 510, *in fine*.

(3) Non reproduit dans la *Pasinomie*. On le trouvera dans Guillaume, *ouv. cité*, t. II, p. 409.

(4) Voir l'extrait du procès-verbal de la séance du 16, dans Guillaume, *ouv. cité*, t. II, p. 421.

(5) Guillaume, *ouv. cité*, t. II, pp. xx-xxxi, lxi-lxvi, 56 et suiv., 97 et suiv., 571 et suiv.

concession de locaux, subsides, pensions de retraite, etc. Dès le 29 frimaire, la partie du plan Bouquier relative à l'enseignement primaire était votée et la Convention, à raison de l'urgence d'une solution en cette matière, en décrétait la promulgation immédiate. Quant à la partie relative aux degrés supérieurs de l'enseignement, elle fit l'objet d'un nouveau rapport au nom du Comité par Bouquier, qui le déposa en séance du 24 germinal an II (1). Mais la Convention absorbée par d'autres objets n'en put aborder l'examen.

Après le 9 thermidor (chute de Robespierre), il fallut, comme pour l'enseignement primaire, élaborer d'autres combinaisons. Dans les départements, la désorganisation des établissements d'instruction moyenne ou supérieure avait été en s'accentuant et l'on y réclamait avec insistance les degrés supérieurs de l'instruction publique. Aussi trois jours après le vote de la loi du 27 brumaire an III, le Comité d'instruction publique décida-t-il de s'occuper " du complément de l'instruction publique „ et désigna à l'avance Lakanal " pour rendre compte à la Convention de ses travaux „. Le 7 ventôse an III (25 février 1795) enfin, fut votée la loi sur les écoles centrales qui apportait ce complément de l'instruction publique depuis si longtemps attendu !

532. La loi du 7 ventôse an III sur les écoles centrales. " Pour l'enseignement des sciences, des lettres et des arts, disait l'art. 1 de cette loi, il sera établi, dans toute l'étendue de la République, des écoles centrales distribuées à raison de la population ; la base proportionnelle sera d'une école par trois cent mille habitants. „ La création de 86 écoles centrales fut en conséquence décrétée (2).

Dans chaque école, il y avait quatorze professeurs, chargés respectivement de l'enseignement des branches suivantes : les mathématiques ; la physique et la chimie expérimentales ; l'histoire naturelle ; l'agriculture et le commerce ; la logique et l'analyse des sensations et des idées ; l'économie politique

(1) Guillaume, *ouv. cité*, t. II, pp. lxi-lxvi, 571 et suiv.
(2) Les décrets du 11 ventôse et du 18 germinal an III indiquèrent les communes où devaient être placées les écoles centrales.

et la législation ; l'histoire philosophique des peuples ; l'hygiène ; les arts et métiers ; la grammaire générale ; les belles-lettres ; les langues anciennes ; les langues vivantes les plus appropriées aux localités ; les arts du dessin. Indépendamment de leurs leçons, les professeurs devaient faire tous les mois une conférence sur les matières qui intéressaient " le progrès des sciences, des lettres et des arts les plus utiles de la société ". Auprès de chaque école centrale, il devait être établi une bibliothèque publique, un jardin et un cabinet d'histoire naturelle ; un cabinet de physique expérimentale ; une collection de machines et modèles pour les arts et métiers.

Les professeurs des écoles centrales étaient examinés, élus et surveillés par un jury central d'instruction, composé de trois membres, nommés par le Comité d'instruction publique. Les nominations et les destitutions des professeurs étaient soumises à l'approbation de l'administration du département. Toute dissidence entre le jury et cette administration, devait être tranchée en dernier ressort par le Comité d'instruction publique. Celui-ci était d'ailleurs chargé d'arrêter les règlements sur le régime et la discipline intérieure des écoles centrales (1).

L'accès aux écoles centrales était gratuit.

Des bourses destinées à faciliter aux élèves des écoles primaires la fréquentation des écoles centrales devaient être attribuées à ceux qui, dans la *Fête de la Jeunesse*, se seraient le plus distingués.

533. Il est assez malaisé de définir le caractère de ces écoles centrales. " Ce ne sont pas des écoles secondaires, disait Lakanal dans son rapport (2). Elles sont devenues inutiles par l'étendue que vous avez donnée aux écoles ouvertes à l'enfance (3). Ces écoles présentent en effet tous les germes des connaissances qui seront enseignées dans les

(1) Voir dans GUILLAUME, *ouv. cité*, t. V, p. 583, le règlement pour la police interne des écoles centrales arrêté le 18 ventôse an III par le Comité d'instruction publique.

(2) *Apud* GUILLAUME, *ouv. cité*, t. V, p. 302.

(3) Voir plus haut, n° 518.

écoles centrales ; des établissements intermédiaires, des écoles de district ou de canton, seraient superflus... Il est bon, il est nécessaire que le plus grand nombre des jeunes citoyens, sans aspirer à une instruction plus étendue se distribue, en quittant ces écoles, dans les champs, dans les ateliers, dans les magasins, sur vos navires, dans vos armées. Tous ceux qui doivent former la masse de la génération auront trouvé dans les écoles primaires tout ce qu'il fallait pour remplir avec honneur. dans ces divers états, leur rang de citoyen. Il serait funeste à la chose publique de lui ravir des hommes utiles pour traîner encore pendant plusieurs années, dans de nouvelles écoles, des esprits vulgaires que la nature n'a pas prédestinés au génie. „ Les écoles centrales étaient, d'après cela, des établissements d'enseignement supérieur. " Pour la gloire de la patrie, pour l'avancement de l'esprit humain, continuait Lakanal, il faut que les jeunes citoyens exceptés par la nature de la classe ordinaire trouvent une sphère où leurs talents puissent prendre l'essor ; quel que soit l'état où le hasard les ait fait naître, quelle que soit leur fortune, la nation s'empare de leur génie ; elle les façonne pour elle bien plus que pour eux ; elle en fait à ses frais un Euclide ou un Dalembert, un Locke ou un Condillac... „ Lakanal justifiait ensuite le programme de l'enseignement, et ajoutait : " Voilà les principaux objets d'enseignement qui seront traités avec une certaine étendue dans les nouvelles écoles, que nous nommons centrales, parce qu'elles seront placées au centre des écoles primaires de chaque département, et à la portée de tous les enseignés... Le génie portera ainsi sa flamme épuratrice jusqu'aux extrémités de la République... L'univers, la postérité sauront qu'au milieu des orages d'une révolution inouïe... votre génie infatigable élevait un temple immense, un temple éternel, et jusqu'à vous sans modèle, à tous les arts, à toutes les sciences, à toutes les branches de l'industrie humaine... „

En fait, cependant, les écoles centrales, en dépit du but que la Convention leur assignait et de leur programme, ne pouvaient être, par leurs méthodes et par leurs élèves, que des établissements d'enseignement moyen. La loi voulait, en effet, que les leçons eussent pour base les livres élémentaires

composés sous les auspices du Comité d'instruction publique. D'autre part, les élèves auxquels les écoles centrales s'adressaient, n'ayant achevé que leurs études primaires, n'étaient évidemment pas préparés à recevoir un autre enseignement qu'un enseignement moyen. " En conséquence de la présente loi, disait d'ailleurs l'art. 3 du chap. III de la loi du 7 ventôse an III, tous les anciens établissements consacrés à l'instruction publique, sous le nom de collèges et salariés par la nation, sont et demeurent supprimés dans toute l'étendue de la République. „

Les écoles centrales se distinguaient au surplus nettement des anciens collèges par leurs programmes et par leurs méthodes. L'enseignement du latin y était relégué à l'arrière-plan, et au lieu d'un système de classes superposées que les élèves seraient appelés à suivre successivement, elles présentaient à leur choix une série de cours parallèles, qu'ils pouvaient suivre en tout ou en partie suivant leurs besoins, leurs aptitudes ou leurs convenances individuelles.

534. L'exécution de la loi du 7 ventôse an III ne rencontra pas moins de difficultés et d'obstacles que celle de la loi du 27 brumaire sur les écoles primaires. Le 18 germinal an III, la Convention décréta l'envoi dans les départements de cinq représentants en mission chargés, chacun dans le ressort qui leur était assigné, d'activer l'organisation des écoles primaires et centrales. Mais avant que ces commissaires n'eussent achevé leur tâche, la loi du 3 brumaire an IV était venue modifier, en grande partie d'ailleurs sur leurs conseils, l'organisation même des écoles centrales, comme elle avait modifié celle des écoles primaires.

II. — LES ÉCOLES CENTRALES ET L'ENSEIGNEMENT MOYEN SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV (1)

535. NOMBRE ET EMPLACEMENT DES ÉCOLES. Aux termes de la loi du 3 brumaire an IV, il devait être établi une école centrale dans chaque département de la République. En

(1) Complétée par les lois du 20 pluviôse an V, du 1er germinal an IV, du 14 fructidor an IV et du 25 messidor an IV. — Sur les écoles

outre, les communes qui possédaient des collèges et dans lesquelles il n'était pas placé d'école centrale, pouvaient conserver les locaux affectés à ces collèges et y organiser à leurs frais, mais avec des subsides éventuels du Corps législatif, des écoles centrales supplémentaires.

Dans un certain nombre de départements, sur l'initiative des particuliers ou des autorités locales, des *pensionnats* furent placés près des écoles centrales, en vue d'en faciliter la fréquentation aux élèves n'habitant pas le chef-lieu.

536. Programme de l'enseignement. Méthodes. L'enseignement, dans les écoles centrales, était réparti en trois sections: la première section n'était accessible qu'aux enfants âgés de plus de douze ans ; la seconde, qu'aux enfants âgés de plus de quatorze ans ; et la troisième, qu'aux enfants ayant atteint l'âge de seize ans au moins.

C'était un retour partiel au système des classes. A côté de cette première modification apportée au système admis en ventôse an III, la loi du 3 brumaire an IV en introduisait une autre : elle réduisait les programmes. Les cours d'agriculture et de commerce, de logique et d'analyse des sensations et des idées, d'économie politique et d'histoire philosophique étaient supprimés ou reportés dans l'enseignement supérieur. Les matières conservées étaient désormais réparties comme suit. Dans la *première section*, il y avait : un professeur de dessin ; un professeur d'histoire naturelle ; un professeur de langues anciennes, et un professeur de langues vivantes, lorsque les administrations de département le jugeaient convenable et qu'elles obtenaient à cet égard l'autorisation du

centrales, il faut consulter, indépendamment des ouvrages généraux cités plus haut, p. 349, les articles publiés par MM. Dreyfus-Brisac et Duruy dans la *Revue internationale de l'enseignement*, avril et mai 1882, ainsi que les monographies auxquelles ces auteurs renvoient. — Parmi les monographies intéressantes qui ont paru depuis lors, je citerai Chabot et Charléty, *Histoire de l'enseignement secondaire dans le Rhône de 1789 à 1900 (Annales de l'Université de Lyon*, nouvelle série, II, 7, Paris, 1901) ; Pellisson, L'*École centrale de Périgueux* (dans la *Révolution française*, t. XXIX, 1895) ; Crémieux, L'*École centrale de l'Indre* (*ibid.*, t. XXXIII, 1897) ; etc.

Corps législatif. Le département de la Dyle, par exemple, demanda un professeur de français, un professeur d'anglais et un professeur d'allemand (1). Dans la *seconde section*, on enseignait les éléments des mathématiques ainsi que la physique et la chimie expérimentales. Dans la *troisième section*, la grammaire générale, les belles-lettres, l'histoire et la législation (2). On voit, d'après cela, que les matières enseignées dans une section n'étaient ni la suite ni le développement de celles qui avaient été enseignées dans la précédente. Aussi les élèves pouvaient-ils, s'ils avaient l'âge requis, suivre, dans les diverses sections, les leçons de leur choix. Les administrations centrales s'efforcèrent même de combiner les horaires de manière à ce que la fréquentation simultanée de cours appartenant à des sections différentes fût pratiquement réalisable (3). De cette manière, les élèves que leur âge appelait à la seconde section, par exemple, où l'éducation littéraire ne figurait pas au programme, pouvaient, en continuant de suivre certaines leçons de la première section, compléter leur instruction à ce point de vue.

Près de chaque école, il y avait une bibliothèque publique, un jardin et un cabinet d'histoire naturelle, un cabinet de chimie et de physique expérimentale.

537. Organisation administrative (4). Les professeurs des écoles centrales étaient examinés et élus par un jury d'instruction, nommé par l'administration du département. Les nominations devaient d'ailleurs être approuvées par cette même administration. En cas de désaccord, le Directoire tranchait (5). Les administrations du département

(1) Coll. Hayez, t. VII, p. 276.

(2) En l'an VII, des circulaires du ministre de l'intérieur indiquèrent aux professeurs le programme circonstancié des matières qu'ils devaient enseigner ainsi que la méthode à suivre dans les leçons dont ils étaient chargés. Voir ces circulaires dans Duruy, *ouv. cité*, pp. 433 et suiv.

(3) Cfr. par exemple dans la Coll. Hayez, t. VII, p. 276 et t. IX, p. 191, les règlements du département de la Dyle.

(4) Voir plus haut, n° 525.

(5) Loi du 14 fructidor an IV.

pouvaient, sous la confirmation du Directoire, destituer un professeur, après avoir pris l'avis d'un jury d'instruction et entendu l'intéressé. C'était également l'administration de département qui faisait, sous l'approbation du Directoire, les règlements relatifs aux écoles centrales (1).

538. Le pouvoir exécutif ne tarda pas à prendre texte de ce droit de confirmer en dernier ressort les nominations, les destitutions et les règlements scolaires pour prétendre à la direction même de l'instruction publique sur toute la surface du territoire. " Deux choses sont nécessaires, disait un rapport présenté au Directoire par le ministre de l'intérieur Le Tourneur (2), pour rendre l'instruction publique ce qu'elle doit être : de bonnes méthodes et de bons principes uniformes... Or, peut-on attendre un résultat aussi intéressant de l'organisation des écoles primaires et des écoles centrales telle qu'elle existe ? La loi a créé des instituteurs et des professeurs ; mais la loi ne trace à aucun d'eux la route qu'il doit suivre. Est-il possible, alors, qu'ils suivent tous la même ? Et qu'est-ce qu'une instruction publique lorsqu'elle n'est pas la même pour tous ?... Il n'est qu'un moyen de garantir la bonté et l'uniformité de l'instruction : c'est que le gouvernement lui-même la surveille ; c'est que son œil, sans cesse ouvert sur l'instituteur, l'encourage ou l'intimide, en raison de sa bonne ou de sa mauvaise conduite ; c'est qu'il inspecte les administrations et les jurys ; que du centre où il est placé, il surveille les surveillants eux-mêmes, qu'il embrasse cette jeune et immense famille qui croît dans toute l'étendue de la République et s'élève pour la patrie ; qu'il soit le témoin de ses progrès et de ses vertus et qu'il la préserve des

(1) Voir ceux de la Dyle, dans la Coll. Hayez, t. VII, p. 276 et t. IX, p. 191.

(2) Rapport en date du 26 pluviôse an VI, dans Duruy, *ouv. cité*, p. 381. " Chargé de diriger l'instruction publique, disait aussi François (de Neufchâteau), dans une circulaire du 10 germinal an VII, je dois lui imprimer partout une direction commune. „ Duruy, *ouv. cité*, p. 427. Cfr. plus haut, les nos 488, 499, 504-508, 511, 519, 522, et plus bas, le no 559.

dangers d'une instruction vicieuse et corrompue. „ Plus tard, l'Université impériale n'aura pas d'autres raisons à invoquer pour prétendre au monopole de l'enseignement.

Les tendances manifestées ainsi par le pouvoir exécutif semblent, d'ailleurs, peu en harmonie avec l'esprit de la constitution de l'an III et de la loi du 3 brumaire an IV. " Les divers établissements d'instruction publique, disait l'art. 299 de la constitution, n'ont entre eux aucun rapport de subordination ni de correspondance administrative (1). „ Et Daunou, dans son rapport, n'avait pas seulement proclamé le principe de la liberté et par suite celui de la variété des méthodes, et condamné " les bureaux ministériellement littéraires „ de Talleyrand, mais il avait affirmé en termes formels que les diverses branches de l'instruction publique ne devaient trouver de centre commun que dans l'Institut. " Cet Institut, disait-il, raccordera toutes les branches de l'instruction ; il leur imprimera *la seule unité* qui ne contriste pas le génie, et qui n'en ralentisse pas l'essor ; il manifestera toutes les découvertes, pour que celle qui aura le plus approché de la perfection exerce le libre ascendant de l'estime, et devienne universelle parce qu'elle sera sentie la meilleure (2). „

Le Directoire n'en poursuivit pas moins ses vues de centralisation. Le 15 vendémiaire an VII, un Conseil d'instruction publique fut même institué (3) près le ministère de l'intérieur, " pour examiner les livres élémentaires, imprimés ou manuscrits, destinés aux écoles centrales ou primaires, les cahiers et les vues des professeurs de ces écoles, et, enfin, pour s'occuper sans cesse des moyens de perfectionner l'éducation républicaine „ (4). Et l'on voit, à partir de ce moment, le ministère de l'intérieur prétendre dicter aux professeurs des écoles centrales le schéma de leurs leçons et les méthodes de leur enseignement (5).

(1) Sur la portée qu'il faut attribuer à la régle de l'art. 299, cfr. plus haut, les nos 499, 504-508, 511, 519 et 522 ; et GUILLAUME, *ouv. cité,* t. I, pp. 575-576 ; t. III, pp. XXVI, XLIV.

(2) HIPPEAU, *ouv. cité,* t. I, pp. 481-482.

(3) Cfr. plus haut, nos 488, 498-499, 511, etc.

(4) Rapport de ce Conseil au ministre, en date du 16 pluviôse an VIII, dans DURUY, *ouv. cité,* p. 390.

(5) Voir les circulaires citées plus haut, p. 384, note 2.

539. Dans le système de la loi du 3 brumaire an IV, l'accès des écoles centrales tout comme celui des écoles primaires cessait d'être gratuit. Indépendamment de leur traitement, les professeurs se répartissaient, en effet, le produit d'une rétribution annuelle “ qui sera, disait l'art. 7 du titre II de la loi, déterminée par l'administration de département, mais qui ne pourra excéder vingt-cinq livres par élève „. Un quart des élèves de chaque section pouvait être excepté de la rétribution pour cause d'indigence.

Les frais de l'enseignement moyen dans les écoles centrales firent partie, depuis l'an V, des dépenses départementales (1).

540. Insuccès des écoles centrales (2). Pas plus que les écoles primaires, les écoles centrales ne jouirent de la confiance des familles : aussi furent-elles presque partout, sauf à Paris, peu fréquentées. Les seules leçons qui aient réuni dans les départements des élèves nombreux étaient les leçons de dessin. Plusieurs causes expliquent cette défaveur, et tout d'abord, l'absence d'enseignement religieux. La religion, on l'a vu, ne figurait pas au programme des cours. La morale même n'y était pas inscrite en termes formels. Mais le cours de législation devait, dans la pensée des organisateurs des écoles centrales, être avant tout un cours de morale et de droit naturel. “ Dans l'esprit du législateur, disait le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 5e jour complémentaire an VII aux professeurs de législation (3), le cours de législation n'est point destiné à former de profonds jurisconsultes, mais à donner aux jeunes gens les sains principes de la morale privée et publique, avec les développements nécessaires pour en faire des citoyens vertueux et éclairés sur

(1) Lois du 28 messidor an IV, du 15 frimaire an VI, et 1re loi du 11 frimaire an VII. — Voir plus haut, n° 298.

(2) Sur cet insuccès et ses causes, voir dans Duruy, pp. 391 et suiv. le rapport en date du 16 pluviôse an VIII adressé par le Conseil d'instruction publique au ministre de l'intérieur : cfr. surtout pp. 396-397, 401, 402, 405, 406, etc. — Voir aussi *ibid.*, p. 390 ; Allain, *ouv. cité,* pp. 113-155, 236, 245, 247, 259, etc.

(3) Duruy, *ouv. cité,* pp. 439 et suiv.

leurs intérêts et sur ceux de leurs pays. „ Pour bien marquer ce caractère, dans bon nombre d'écoles, le cours de législation fut même qualifié de *cours de morale et de législation.* Je n'ai plus à revenir ici sur le caractère de la "morale républicaine „. C'est à peine si le professeur pouvait en associer les préceptes aux notions d'un vague Déisme(1). "Je vous dirai, écrivait le ministre de l'intérieur à un professeur de législation à la date du 30 thermidor an VII, que je suis très fâché que vous établissiez formellement que sans l'immortalité de l'âme et les peines et les récompenses dans une vie à venir, les lois naturelles ne seraient pas obligatoires.... „ " On croit qu'il serait convenable pour bien des motifs, écrivait-il à un autre, de ne pas parler de la prétendue preuve que donne Condillac de l'immortalité de l'âme, et de ne pas entrer dans les détails des perfections de l'Être suprême. Ce sont choses qui dépassent nos moyens de connaître et qui ne pourront jamais être susceptibles de bonnes démonstrations (2). „ Cette défense de parler de religion dans les écoles était absolument contraire aux vœux de la généralité des familles. On le vit bien au début du Consulat, en l'an IX, lorsque les Conseils généraux furent appelés à faire connaître leurs vues sur la question d'enseignement et sur la question religieuse. " Ecoutons, disait Portalis au Corps législatif (3), la voix de tous les citoyens honnêtes, qui dans les assemblées départementales ont exprimé leur vœu sur ce qui se passe, depuis dix ans, sous leurs yeux... Les professeurs ont parlé dans le désert, disent-ils, parce qu'on a proclamé imprudemment qu'il ne fallait jamais parler de religion dans les écoles. „

541. A côté de l'absence d'enseignement religieux, un autre obstacle écartait les élèves : ceux mêmes qui eussent été disposés à suivre les cours des écoles centrales s'en trouvaient empêchés à cause de la préparation insuffisante

(1) Voir plus haut, nos 468 *in fine*, 523.

(2) Citations de M. Duruy, *ouv. cité*, pp. 232 et 233.

(3) *Archives parlementaires*, 2e série, t. III, p. 413. — M. Allain, *ouv. cité*, pp. 365 et suiv., publie une analyse ou des extraits des vœux formulés par les Conseils d'arrondissement et les Conseils généraux en l'an IX (1800-1801).

qu'ils avaient reçue dans les écoles primaires, dont le programme, on s'en souvient, avait été fort réduit par la loi du 3 brumaire an IV (1). " L'agencement des cours dans les écoles centrales, écrit M. Liard (2), mélange peu rationnel, et dans tous les cas, mal dosé de l'ancien régime des classes et du nouveau système des cours préconisé par les théoriciens de la Constituante et de la Législative, impliquait évidemment qu'avant de venir à l'école centrale, l'élève devait s'être initié déjà, dans des écoles particulières, à la langue française, aux éléments du calcul et à ceux de la langue latine et même de la langue grecque ; on ne demeure pas ignorant jusqu'à douze ans, et de douze à quatorze, on ne saurait apprendre les règles de sa langue maternelle, le vocabulaire et la grammaire de deux langues mortes et d'une langue vivante. "

542. Enfin, le défaut d'ordre et de liaison dans les études constituait un dernier obstacle au succès des écoles centrales. Certaines administrations départementales s'étaient efforcées de remédier à cette lacune par des combinaisons d'horaires qui permettaient aux élèves de suivre à la fois les leçons de plusieurs sections. De cette manière, l'éducation littéraire, commencée dans la première section, ne devait pas être interrompue complètement pendant deux ans pour les jeunes gens en âge de fréquenter les cours de la seconde section ; de cette manière encore, ceux qui étaient appelés par leur âge à fréquenter les cours de la troisième section, trouvaient le moyen, en continuant de suivre les leçons de la seconde section, de compléter les notions de mathématiques, de physique et de chimie qu'ils y avaient reçues. Ces combinaisons d'ailleurs n'étaient pas non plus exemptes d'inconvénients. Les professeurs des diverses branches ne donnaient en général qu'une leçon tout au plus par jour ; leurs cours se trouvaient dès lors fréquentés par des élèves d'âges très différents et inégalement initiés à la matière enseignée ; ou bien, le nombre de leçons qu'ils pouvaient consacrer à

(1) Voir plus haut, nº 523.
(2) *L'Enseignement supérieur en France* cité, t. I, p. 243.

chaque catégorie d'élèves, d'après leur avancement, se trouvait réduit au-dessous de ce qui eût été nécessaire.

543. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE LIBRE. Ce fut l'enseignement privé qui profita de ces divers défauts. Dans la plupart des départements, des maîtres particuliers, profitant de la liberté d'enseignement garantie par la constitution (1), ouvrirent des écoles, soit pour combler la lacune entre les écoles primaires et les écoles centrales, soit pour remplacer les anciens collèges. Et comme dans ces établissements privés l'enseignement religieux et moral correspondait le plus souvent aux vues des familles, celles-ci y envoyaient de préférence leurs enfants.

Après le 18 fructidor, le Directoire fit la guerre à ces institutions comme il l'avait faite aux écoles primaires libres. L'arrêté du 27 brumaire an VI, que nous avons signalé précédemment (2), décida que les citoyens non mariés et ne faisant pas partie de l'armée, qui désiraient obtenir une place quelconque dépendant du gouvernement ou un avancement dans leur carrière, devaient joindre à leur requête un certificat de fréquentation d'une des écoles centrales de la République. " Dans un gouvernement républicain, disait une proclamation de l'administration municipale de Bruxelles, les amis de la République ont seuls droit aux emplois, et n'est pas ami de la République celui-là qui ne l'est point de ses institutions (3). "

Les établissements libres d'enseignement moyen furent, en outre, soumis à l'inspection tracassière des municipalités et tenus, comme les écoles primaires, libres de participer à la célébration des décadis (4). A la suite de ces mesures, des arrêtés de suppression frappèrent de divers côtés les établissements privés (5).

(1) Voir plus haut, n° 488.

(2) Voir plus haut, n° 528.

(3) Du 19 brumaire an VIII, dans la collection HUYGHE, t. XXIV, p. 410.

(4) Arrêtés du 17 pluviôse an VI et lois du 17 thermidor et du 13 fructidor an VI. Voir plus bas, n° 566.

(5) CHABOT et CHARLÉTY, *ouv. cité*, p. 47 ; ALLAIN, *ouv. cité*, p. 106 ; V. PIERRE, *L'École sous la Révolution*, Paris, 1881. — Voir aussi plus bas, n° 545.

§ 3. *L'opposition à la loi scolaire dans les départements réunis* (1)

544. Les écoles primaires et centrales. La loi du 3 brumaire an IV fut publiée dans les départements belges au début de l'année 1797, en vertu d'un arrêté du Directoire en date du 7 pluviôse an V (26 janvier), et les autorités se mirent aussitôt à l'œuvre pour en assurer l'exécution (2).

Les écoles centrales ne tardèrent pas à être organisées, mais, bien moins encore que dans le reste de la France, elles obtinrent la confiance des familles. Dans le département des Deux-Nèthes, en janvier 1798, l'école, au témoignage du commissaire du Directoire, ne comptait " pas dix élèves „. Le 20 vendémiaire an VII (10 octobre 1798), nouvelles plaintes du commissaire : " A Anvers, écrit-il, l'administration a le désagrément de voir l'école centrale déserte, et il n'y a guère de fréquentés que les cours de dessin ; encore est-ce dans une école spéciale et parce que les professeurs sont indigènes. „ A Bruges, " on compte surtout à l'école centrale, écrit le commissaire le 25 messidor an VI, les fils de quelques militaires et de fonctionnaires publics „. A Bruxelles et à Namur, les commissaires du Directoire près le département constatent les mêmes résultats. " La cause en est, écrit le 2 vendémiaire an VII le commissaire près le département de Sambre-et-Meuse, dans l'éloignement des habitants pour les institutions républicaines. „

L'organisation des écoles primaires rencontra plus de

(1) D'après les comptes décadaires et autres rapports des commissaires du Directoire près les départements, que j'ai consultés aux *Archives nationales*, à Paris, et utilisés pour mon étude déjà citée sur l'*Esprit public en Belgique pendant la domination française*. — Sur l'état de l'enseignement en Belgique avant la Révolution, voir Juste, *Essai sur l'histoire de l'instruction publique en Belgique*, Bruxelles, 1844, et Matthieu, *Histoire de l'enseignement populaire en Hainaut*, Mons, 1896.

(2) Sur le régime auquel furent soumis, avant la création des écoles centrales, les collèges dépendant des pouvoirs publics dans les départements réunis, voir un arrêté du département de la Dyle, dans la Coll. Huyghe, t. VI, p. 218.

difficultés que celle des écoles centrales, parce qu'on ne pouvait se passer ici du concours des administrations municipales. Cette organisation éprouve " des retards désolants „, écrit le 25 messidor an VI le commissaire central du département de la Lys, retards qu'il faut attribuer " tant à l'indifférence qu'apportent plusieurs administrations municipales dans l'établissement de ces institutions qu'aux prétentions opiniâtres d'une foule d'anciens instituteurs fanatiques, qui sous prétexte qu'ils tiennent des écoles particulières non salariées continuent d'empoisonner l'esprit de leurs élèves de principes antirépublicains „. D'ailleurs, là même où il n'y avait pas d'instituteurs " fanatiques „ jouissant de la confiance des parents, les écoles primaires officielles n'avaient aucun succès : " Les pères et mères laissent plutôt leurs enfants à l'abandon que de les envoyer dans les écoles de la République „, écrit le 27 nivôse an VI le commissaire des Deux-Nèthes. Dans leur opposition aux écoles primaires, les masses populaires se montrèrent aussi persévérantes que les classes aisées dans leur hostilité aux écoles centrales. Au début du Consulat, Doulcet de Pontécoulant, nommé préfet de la Dyle quelques semaines après le 18 brumaire, décrivait comme suit la situation dans le département de la Dyle : " Les écoles primaires sont en général présidées par l'ignorance ; beaucoup sont déshonorées par l'immoralité et la crapule ; toutes sont environnées de préventions défavorables. Les écoles privées pourraient suppléer à la nullité des écoles primaires, mais la plupart sont dirigées par des catéchistes superstitieux „ (1).

Les commissaires du Directoire, dans l'exécution de la loi sur l'instruction publique, n'eurent pas seulement à combattre l'hostilité des administrations municipales et celle des parents, ils rencontrèrent d'autres obstacles dans l'ensemble de la population. Nombreux furent ceux qui se refusèrent à collaborer à l'exécution de la loi du 3 brumaire an IV. Il en résulta des difficultés très grandes pour la formation des jurys scolaires : " L'administration centrale, écrit le commissaire des Deux-Nèthes en messidor an VI, vient de nommer les jurys

(1) Rapport du 20 germinal an VIII (10 avril 1800).

pour l'établissement des écoles primaires. La plupart des citoyens nommés ont donné leur démission. „ Le recrutement des instituteurs n'était pas toujours facile non plus (1). Ces fonctionnaires étaient d'ailleurs mal vus des populations: " Parmi le petit nombre d'instituteurs nommés dans les campagnes jusqu'à ce moment, écrivait le commissaire de la Dyle le 30 décembre 1798, la plupart sont en fuite et personne ne se présente plus pour exercer ces fonctions. „

545. Les écoles privées. A l'opposé des écoles officielles, les établissements privés, là où il avait pu s'en établir, recueillaient la grande majorité des enfants en âge d'école. Dans leurs rapports au pouvoir central, les commissaires du Directoire près les départements belges se plaisaient souvent à indiquer les remèdes qui pourraient être apportés à cette situation. Aux yeux du plus grand nombre, la contrainte est le seul remède efficace. " Pour faire fleurir nos écoles nationales, écrivait en nivôse an VI le commissaire des Deux-Nèthes, il faut faire fermer toutes les écoles particulières et faire exécuter très strictement le sage arrêté du Directoire exécutif qui oblige les pères à envoyer leurs enfants aux écoles (2). „

La fermeture des écoles privées, c'est le but que tous les commissaires poursuivent. Mais ils ne sont pas d'accord sur les moyens à employer. Plusieurs préfèrent arriver indirectement au but, de manière à rester fidèles au texte de la constitution qui proclame la liberté d'enseignement. C'est l'avis du commissaire de la Lys qui proposait d'imposer aux instituteurs privés comme aux autres le serment de haine à la royauté. " Je suis assuré, en effet, écrit-il le 29 thermidor an VI, qu'ils ne balanceraient pas entre la cessation de leurs fonctions et la prestation du serment de haine à la royauté.„ Ainsi les autorités constituées en seront " débarrassées „.

Mais la plupart se prononcent pour des mesures de coercition directe. " Il faudrait, écrivait le 9 nivôse an VII le

(1) Cfr. pour le département de la Dyle, la Coll. Hayez, t. VII, pp. 275, 282, 283, 286; Lanzac, *ouv. cité*, t. I. p. 294.
(2) Voir plus haut, nos 528 et 543.

commissaire de Sambre-et-Meuse, que le gouvernement obligeât les parents à envoyer leurs enfants aux écoles primaires. „ Mallarmé, de la Dyle, est sur ce point d'accord avec son collègue de Namur. Ce fut pour lui l'occasion d'un rapport véhément : " Tant que l'on tolérera d'autres écoles publiques, écrit-il, que celles primaires ou centrales, d'autres instituteurs ou institutrices que ceux ou celles choisis par l'administration, on n'aura ni écoles, ni écoliers, ni maîtres. Le fanatisme, les anciens préjugés exercent un empire si absolu sur les esprits qu'on ne peut pas s'attendre à voir fréquenter les écoles primaires sans d'autres mesures que celles qu'on a suivies jusqu'à présent. Pourquoi ne défendrait-on pas aux ex-moines, aux prêtres insermentés de remplir les fonctions d'instituteur ? Pourquoi surtout ne prendrait-on pas la mesure suivante, de défendre que les fonctions d'instituteur ou institutrice soient exercées par d'autres que ceux admis par l'administration centrale ? N'en aurait-on pas le droit ? „ Il démontre aussitôt que oui : " Si tous les citoyens pris individuellement font partie du souverain, les enfants de ces mêmes citoyens ne sont-ils pas la propriété la plus précieuse de la patrie et n'a-t-elle pas le droit d'indiquer exclusivement ceux qui dirigeront ces jeunes plantes ? „ (1)

Quant au Commissaire du département de Jemmapes, il ne se borne pas à disserter sur les intérêts de ces " jeunes plantes „, il passe des paroles aux actes (2). " J'ai fait fermer, écrit-il le 2 thermidor an VI, des maisons d'éducation particulières dont les professeurs n'enseignaient pas à leurs élèves les principes de la morale républicaine, et qui au contraire empoisonnaient leur cours des principes d'une intolérance monastique. „ De cette manière, il est parvenu à fournir quelques élèves aux écoles officielles : " Cette mesure a obtenu de très heureux effets. Elle a détruit l'influence de quelques magisters et obligé des pères de famille à confier l'éducation de leurs enfants à des instituteurs primaires. „

(1) Compte mensuel du 10 fructidor an VI (27 août 1798).

(2) Voir dans la Coll. Hayez, t. XI, p. 272, un arrêté ordonnant la fermeture d'une école privée à Louvain (14 prairial an VI). Cfr. Daris, *ouv. cité*, t. III, p. 215.

§ 4. *L'enseignement supérieur* (1)

I. — L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PENDANT LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA RÉVOLUTION

546. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A LA VEILLE DE LA RÉVOLUTION. Réparti entre 22 Universités, l'enseignement supérieur, à la veille de 1789, était en pleine décadence. La plupart des établissements qui lui étaient consacrés avaient pris un caractère strictement et étroitement professionnel. Le zèle des professeurs dans l'accomplissement de leurs fonctions et leur activité scientifique laissaient beaucoup à désirer. Le nombre des étudiants avait diminué. Rares étaient ceux qui fréquentaient régulièrement les leçons. La préoccupation principale de la généralité des élèves était bien moins l'avancement de leurs connaissances que l'obtention du diplôme qui devait leur donner accès à la carrière à laquelle ils se destinaient. Ces diplômes se donnaient d'ailleurs avec une déplorable facilité que l'esprit de concurrence ne faisait qu'encourager.

Les programmes dans les diverses facultés étaient fort incomplets. A la Faculté des arts, qui correspondait à nos Facultés de philosophie et des sciences, mais où se donnait également l'enseignement moyen, on n'enseignait ni l'histoire, ni la géographie, ni même la langue et la littérature françaises; l'enseignement des sciences n'était pas séparé de celui de la philosophie proprement dite. C'était rare qu'il y eût, par exemple, des professeurs spéciaux pour les mathématiques et pour la physique. Ni la chimie, ni l'histoire naturelle ne figuraient dans les programmes. Somme toute, il n'y avait pas dans les Universités de l'époque de véritable enseignement supérieur des lettres et des sciences. Dans les Facultés de droit, la situation était la même : l'enseignement se réduisait au droit civil, au droit canon et au droit français des ordonnances et des coutumes. Le droit des gens, le droit public, le droit criminel, la procédure, les constitutions de l'État

(1) LIARD, *ouv. cité*, t. I, pp. 1 et suiv.; DURUY, *ouv. cité*, pp. 42 et suiv.; etc.

n'avaient presque nulle part de chaire. Les sciences morales et politiques étaient restées comme étrangères au haut enseignement. Dans les Facultés de médecine, enfin, l'enseignement était tout aussi insuffisant. On y faisait plus de doctrine et de théorie que de pratique. A Paris même, la Faculté était sans rapport avec les hôpitaux. Il n'y avait ni clinique interne, ni clinique externe. En dehors des Universités, il y avait bien quelques écoles de chirurgie où se manifestaient des tendances vers le progrès, mais ces écoles étaient souvent jalousées et persécutées par les Facultés.

Le caractère strictement professionnel des Universités avait produit ce résultat qu'elles étaient restées presqu'étrangères au mouvement scientifique de l'époque. " Quel contraste que celui de la science et de l'enseignement au XVIIIme siècle ! dit M. Liard (1). C'est une époque où tout se renouvelle et où tout se prépare... Dans ce mouvement, les Universités ne sont pour rien, et ce mouvement n'est presque rien pour elles ; le dix-huitième siècle savant s'est fait en dehors d'elles et sans elles ; sur la longue liste de ceux qui, en France, ont contribué alors au progrès des sciences, un seul nom un peu notable, l'abbé Nollet, doit être porté à leur compte. Non seulement elles ne contribuent pas à la science par leur activité propre, mais, ce qui est plus grave, elles n'en admettent que difficilement et tardivement les résultats. "

547. Les cahiers des États généraux (2) s'inspirèrent tout naturellement dans leurs vœux de la situation qui vient d'être esquissée. Ce furent cependant des réformes de détail qu'ils demandèrent plutôt qu'une transformation vraiment organique du haut enseignement. Ils s'appesantissaient principalement sur les abus dans la collation des grades et sur la nécessité d'une discipline plus sévère à imposer aux professeurs et aux étudiants. S'ils insistaient quelquefois sur l'élargissement des programmes, spécialement dans les Facultés de droit, ils se préoccupaient assez peu, dans leur ensemble, des lettres et des sciences. L'insuffisance du nom-

(1) *Ouv. cité*, t, I, p. 83.
(2) Voir l'analyse qu'en fait Liard, *ouv. cité*, t. I, pp. 106-115.

bre des médecins, dans les campagnes surtout, ainsi que leur incapacité faisaient au contraire l'objet de plaintes générales. On demandait enfin la nationalisation des Universités. Les corps enseignants n'enseignent pas pour eux-mêmes, disait-on, mais pour la société, pour la nation, pour la patrie : ils doivent dès lors avoir plus de liens avec l'État. Nombreux aussi étaient les vœux tendant à la confection d'un code de l'enseignement national qui permettrait la réalisation d'un plan uniforme d'instruction.

548. Les assemblées de la révolution et l'enseignement supérieur. *Mesures transitoires.* En attendant que les plans de réorganisation de l'enseignement public fussent élaborés et votés, les Assemblées de la Révolution avaient pris à l'égard des Universités des mesures transitoires analogues à celles prises à l'égard des collèges (1). La loi du 29 mai 1792 mit à la disposition du ministre de l'intérieur des fonds destinés à compenser les pertes causées aux Universités par la suppression des dîmes et des droits féodaux. La loi du 15 avril chargea les directoires de département de remplacer les professeurs démissionnaires pour refus de serment ; celle du 23 octobre 1791 leur conféra un droit de destitution, et celles des 14 et 16 février 1793 leur attribuèrent la fixation des traitements. La loi du 8 mars 1793 ordonna la vente des biens des Universités et mit les traitements des professeurs à charge de l'État. Supprimées une première fois par le décret du 15 septembre 1793, dont la Convention suspendit dès le lendemain l'exécution, les Universités le furent définitivement par la loi du 7 ventôse an III sur les écoles centrales. Cette loi ne supprimait, il est vrai, *in terminis* que les collèges. Mais au milieu des événements de la Révolution, " les Facultés s'étaient progressivement éteintes et évanouies, dit M. Liard, et au 7 ventôse an III il ne restait plus guère que des collèges " (2).

(1) Voir plus haut, n° 530.
(2) *Ouv. cité*, t. I, p. 222.

549. *Les divergences de vues.* Des divers degrés de l'instruction publique, ce fut le degré supérieur qui reçut le plus tardivement une solution. C'est que dans ce domaine des divergences de vues, plus profondes encore que celles qui avaient retardé l'organisation de l'instruction secondaire, s'étaient manifestées. Il n'y avait pas seulement la question de savoir si l'État organiserait de toutes pièces des établissements de haut enseignement ou s'il s'en rapporterait sur ce point à l'initiative des particuliers. Nous avons déjà eu l'occasion de montrer combien la Convention se montra partagée et hésitante à cet égard (1). Une autre question encore divisait ceux mêmes qui étaient partisans d'une large intervention des pouvoirs publics. Parmi eux, les uns, dit M. Liard (2), voulaient créer des universités, au sens moderne du mot, c'est-à-dire " des établissements ouverts à toutes les sciences, les recevant toutes, les distribuant et les groupant selon leurs affinités et leurs liaisons, les fortifiant et les développant les unes par leurs autres "; les autres ne voulaient que des écoles spéciales, c'est-à-dire " des établissements particuliers, limités chacun à l'enseignement d'une science, et n'admettant des autres que ce qui peut servir à celle-ci ".

Le projet de Talleyrand (3) s'inspirait plutôt de la tendance de ceux qui réclamaient des écoles spéciales que des vœux de ceux qui souhaitaient la création d'universités proprement dites. " Le dernier degré de l'instruction, disait Talleyrand dans son rapport, est l'instruction nécessaire aux divers états de la société. Ces états sont en grand nombre ; mais on doit ici les réduire beaucoup : car il ne faut un établissement national que pour ceux dont la pratique exige une longue théorie, et dans l'existence desquels les erreurs seraient funestes à la société. L'état de ministre de la religion, celui d'homme de loi, celui de médecin qui comprend l'état de chirurgien, enfin celui de militaire, voilà les états qui pré-

(1) Voir plus haut, n° 531.
(2) *Ouv. cité,* t. I, p. 124. Voir aussi *ibid.*, pp. 129, 132, 147, 155, 193, 227, etc.
(3) Voir plus haut, nos 493 et 531.

sentent ce caractère (1) „. Talleyrand demandait en conséquence la création de séminaires, d'écoles de droit, d'écoles de médecine et d'écoles militaires. Cependant, les établissements de haut enseignement organisés par l'État ne se seraient pas bornés à ces écoles spéciales et professionnelles, dont les programmes étaient d'ailleurs largement conçus. Le rapporteur du Comité de constitution à la Constituante faisait de l'Institut de France un corps enseignant et non pas seulement un corps savant, une académie. “Il est, disait-il, une classe maintenant très nombreuse d'hommes entièrement voués à l'étude des lettres, des sciences et des arts, qui, après être sortis des collèges, ont besoin de l'entretien et des conseils des grands maîtres ; ils demandent qu'on leur enseigne ce que la philosophie a de plus abstrait ; ce que les mathématiques offrent de plus savant ; ce que l'expérience a de plus difficile ; ce que le goût a de plus délicat. C'est dans le sein de l'Institut qu'on doit trouver naturellement de telles leçons. L'Institut doit donc être enseignant ; et ce nouveau rapport d'utilité publique formera l'un de ses principaux caractères. „

Le plan de Condorcet (2) repoussait au contraire le système des écoles spéciales. Sous le nom de lycées, Condorcet demandait la création de neuf établissements de haut enseignement. “ Toutes les sciences, disait-il (3), y sont enseignées dans toute leur étendue. C'est là que se forment les savants, ceux qui font de la culture de leur esprit, du perfectionnement de leurs propres facultés, une des occupations de leur vie ; ceux qui se destinent à des professions où l'on ne peut obtenir de grands succès que par une étude approfondie d'une ou plusieurs sciences. C'est là aussi que doivent se former les professeurs. C'est au moyen de ces établissements que chaque génération peut transmettre à la génération suivante ce qu'elle a reçu de celle qui l'a précédée et ce qu'elle a pu y ajouter. „

(1) Rapport dans Hippeau, *ouv. cité*, t. I, p. 53. — Voir en outre pp. 73 et suiv., 102 et suiv., 115 et suiv.

(2) Voir plus haut, nos 500 et 531.

(3) Rapport cité, dans Guillaume, *ouv. cité*, p. 206.

Le premier projet soumis à la Convention au nom du Comité d'instruction publique par Romme, le 20 décembre 1792 (1), s'inspirait, comme nous l'avons déjà dit, des vues de Condorcet et réclamait sous le nom de lycées la création d'universités proprement dites. " Les lycées, disait Romme dans son rapport, seront l'école des gens instruits ; ils embrasseront les sciences, les arts et les lettres dans toute leur étendue. C'est de là que sortiront des ingénieurs, des médecins pour la France, des professeurs pour les différentes branches d'enseignement des instituts (2) et des hommes qui cultiveront la science par goût, en reculeront les bornes et en deviendront comme les conservateurs (3). "

550. Dans le vote improvisé du 15 septembre 1793 dont elle suspendit l'exécution dès le lendemain (4), la Convention s'était ralliée à cette conception large et élevée du rôle de l'enseignement supérieur (5). Ce fut cependant le système opposé, celui des écoles spéciales, qui prévalut définitivement. Déjà le plan présenté par Romme, le 1er octobre 1793 (6), au nom de la commission d'instruction, s'en rapprochait bien davantage que celui du 20 décembre 1792. Et dans la suite, la Convention qui, avant octobre 1793, avait déjà admis certaines applications isolées du système des écoles spéciales, ne fit que s'engager de plus en plus dans cette voie (7).

Le triomphe définitif du système des écoles spéciales paraît pouvoir être attribué à la circonstance que ceux d'entre

(1) Voir plus haut, no 506.

(2) Les établissements d'enseignement moyen du degré supérieur portaient dans le projet de Romme, comme dans celui de Condorcet, le nom d'*instituts*.

(3) Rapport de Romme dans GUILLAUME, *ouv. cité*, t. I, p. 212.

(4) Voir plus haut, no 531.

(5) Voir le décret du 15 septembre dans GUILLAUME, *ouv. cité*, t. II, pp. 409, 414 et suiv.

(6) Voir plus haut, nos 510 et 531.

(7) Je ne rappelle que pour mémoire la loi du 7 ventôse an III sur les écoles centrales : quoique présentées comme des établissements destinés à la science, les écoles centrales ne pouvaient être et ne furent dans la réalité que des écoles d'enseignement moyen. — Voir plus haut, no 533.

les Conventionnels qui voulaient en principe abandonner à l'initiative privée l'organisation des degrés supérieurs de l'enseignement (1) admettaient cependant que l'État organisât certains établissements spéciaux destinés, notamment, aux professions indispensables à la vie sociale. C'est ainsi que le projet Lakanal du 27 juin 1793 prévoyait la conservation éventuelle des écoles militaires, des muséums, des observatoires (2); que Daunou, dans son *Essai sur l'instruction publique*, de juillet 1793 (3), admettait des écoles de santé, des écoles militaires, des écoles d'art social (pour les sciences juridiques et politiques), etc.; que le projet Bouquier du 18 frimaire an II et surtout celui du 24 germinal an II (4), tout en repoussant les écoles de droit, comme tendant à " ressusciter la chicane et son cortège..., à créer une Sorbonne de légistes, dont les docteurs fourrés ou non fourrés parviendraient bientôt à substituer aux lois leurs opinions hétéroclites (5) ", admettaient des écoles de médecine, des écoles militaires, une école des ponts et chaussées, etc.

Ce fut par des applications isolées que l'organisation de l'enseignement supérieur sur la base d'écoles spéciales se fit admettre tout d'abord. Le 10 juin 1793, la Convention avait transformé l'ancien Jardin du Roi en *Muséum d'histoire naturelle* et elle en avait fait une grande école spéciale des sciences de la nature; le 29 septembre 1793, elle maintenait l'*École de peinture et de sculpture du Louvre;* le 21 ventôse an II (11 mars 1794), elle votait la création d'une école pour les travaux publics : organisé par le décret du 7 vendémiaire an III (28 septembre 1794) sous le nom d'*École centrale des travaux publics*, cet établissement porta, à partir du décret du 15 fructidor an III, le nom d'*École polytechnique ;* le 19 vendémiaire an III (10 octobre 1794), la Convention créait le

(1) Voir plus haut, n° 531.

(2) Voir les art. 46 et 47 de son projet, dans Guillaume, *ouv. cité*, t. II, p. 512. Cfr. aussi *ibid.*, l'exposé des motifs, pp. 570 et 577.

(3) Cet essai est reproduit dans Guillaume, *ouv. cité*, t. I, pp. 581 et suiv.

(4) Guillaume, *ouv. cité*, t. III, pp. 60 et 571. Voir plus haut, p. 364 note 2, n°s 510 et 531.

(5) Rapport de Bouquier, dans Guillaume, *ouv. cité*, t. III, p. 572.

Conservatoire des Arts et Métiers que le rapporteur définissait " un musée et une école pour l'industrie „ ; le 9 brumaire an III (30 octobre 1794), la Convention décidait la création des *Ecoles normales*, que nous avons déjà signalée; le 14 frimaire an III (4 décembre 1794), elle érigeait les *Ecoles de santé* de Paris, de Montpellier et de Strasbourg ; le 10 germinal an III (30 mars 1795), c'était le tour de l'*Ecole spéciale des langues orientales ;* le 7 messidor an III (24 juin 1795), elle créait le *Bureau des Longitudes*, où se donnaient des cours d'astronomie ; le 25 messidor an III, enfin, l'Assemblée décrétait formellement le maintien du *Collège de France* ; etc. (1).

En organisant dans le décret du 3 brumaire an IV le degré supérieur de l'instruction sous la forme " d'écoles spéciales „, la Convention ne fit en définitive que généraliser le système dont elle avait déjà consacré à de fréquentes reprises des applications isolées.

II. — L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV.

551. PRINCIPES GÉNÉRAUX. La loi du 3 brumaire an IV se bornait à fixer les principes de l'organisation du haut enseignement. Elle renvoyait leur mise en œuvre à des lois particulières.

L'enseignement supérieur devait être réparti entre deux groupes d'établissements : les Écoles de service public et les Écoles spéciales.

Daunou, le rapporteur de la loi du 3 brumaire, définissait comme suit les *écoles spéciales :* " celles qui sont particulièrement consacrées à l'enseignement exclusif d'une science,

(1) D'autres établissements d'instruction encore, tels que les écoles vétérinaires, les écoles d'hydrographie, l'école de génie militaire (placée autrefois à Mézières et transportée provisoirement à Metz, en vertu du décret du 24 pluviôse an II), le Conservatoire de musique, etc., furent maintenus, créés ou transformés par des décrets spéciaux. On en trouvera l'énumération dans GUILLAUME, *ouv. cité*, t. IV, pp. 164-169.

d'un art ou d'une profession „ (1). D'après l'art. 1er du titre III de la loi, ces écoles devaient être consacrées à l'étude de l'un ou l'autre des objets suivants : 1° l'astronomie ; 2° la géométrie, la mécanique ; 3° l'histoire naturelle ; 4° la médecine ; 5° l'art vétérinaire ; 6° l'économie rurale ; 7° les antiquités ; 8° les sciences politiques ; 9° la peinture, la sculpture et l'architecture ; 10° la musique. “ Il y aura de plus, disait l'art. 2 du même titre, des écoles pour les sourds-muets et pour les aveugles nés. „

Le nombre et l'organisation de chacune de ces écoles devaient être déterminés par des lois particulières, sur le rapport du Comité d'instruction publique. “ Le système des écoles spéciales, disait Daunou (2) pour justifier la combinaison adoptée, trop peu connu ou du moins trop peu pratiqué jusqu'ici, dirige plus immédiatement, plus activement les efforts de l'esprit vers des objets déterminés : il ranime sans cesse l'émulation, par le spectacle toujours utile d'un but toujours prochain ; il écarte les séductions de la paresse, en retenant sous les yeux des élèves l'image du succès, de la réputation et de la fortune... Dans les écoles spéciales, les sciences seront plus raisonnablement et moins fanatiquement révérées. On ne leur érigera plus des autels ; on appréciera leurs bienfaits. Ce n'est plus de la superstition qu'on aura pour elles, mais de la reconnaissance. Enfin, on ne peut pas calculer les heureux résultats d'un système qui doit tenir les sciences et les arts dans un perpétuel rapprochement, et les soumettre à une réaction habituellement réciproque de progrès et d'utilité. „

Quant aux écoles de *service public*, elles étaient définies par le décret du 30 vendémiaire an IV qui les organisait : “ celles relatives aux différentes professions uniquement consacrées au service public, et qui exigent des connaissances particulières dans les sciences et les arts „.

552. Les écoles de service public. La loi du 30 vendémiaire an IV consacrait l'existence de neuf espèces d'écoles

(1) Le rapport de Daunou se trouve dans Hippeau, *ouv. cité*, t. I, pp. 470 et suiv.

(2) Rapport cité, dans Hippeau, *ouv. cité*, t. I, p. 480.

de service public et décrétait les règles générales de leur organisation. C'était d'abord l'*Ecole polytechnique*, établissement de haut enseignement dans toute la force du terme et qui ne devait pas tarder à devenir célèbre (1). Les élèves de cette école, après une, deux ou trois années d'études théoriques et scientifiques, se répartissaient ensuite, d'après la carrière qu'ils se proposaient d'embrasser, dans les diverses écoles d'application : les ingénieurs civils, à l'*Ecole des ponts et chaussées ;* les élèves des mines, à l'*Ecole des mines;* les ingénieurs militaires, à l'*Ecole du génie*, à Metz; les constructeurs de vaisseaux, à l'*Ecole des ingénieurs des vaisseaux ;* les jeunes gens se destinant à l'arme de l'artillerie, à l'*Ecole d'artillerie* de Châlons-sur-Marne ; ceux, enfin, qui se destinaient au cadastre et aux administrations " qui avaient besoin de géographes ", à l'*Ecole de géographes.* Venaient, enfin, les écoles de marine et les écoles de navigation. Établies à Brest, Toulon et Rochefort, les *écoles de marine* étaient destinées à former les aspirants de la marine. Admis par voie de concours (2) et embarqués sur des corvettes d'instruction, les élèves s'y préparaient à subir les épreuves théoriques et pratiques qui ouvraient l'accès au grade d'enseigne de vaisseau (3). A la différence des écoles de marine, les *écoles de navigation* n'étaient pas une institution nouvelle : la loi du 3 brumaire an IV englobait sous ce nom les écoles de mathématiques et d'hydrographie destinées à la marine de l'Etat, et les écoles d'hydrographie destinées à la marine de commerce, que la Constituante avait établies dans une série de ports de France (4).

553. Les écoles spéciales. La loi du 3 brumaire s'était bornée, comme nous l'avons dit, à décréter le principe de l'organisation de l'enseignement supérieur sous la forme d'écoles spéciales, et avant de se séparer la Convention

(1) G. Pinet, *Histoire de l'École polytechnique*, Paris, 1887.

(2) Loi des 30 juillet-4 août 1791, titre II, et loi du 30 vendémiaire an IV, titre X.

(3) Voir plus haut, n° 415.

(4) Lois des 30 juillet-10 août 1791, des 20 septembre-14 octobre 1791.

n'avait pas, comme pour les écoles de service public, rendu les décrets d'organisation. Cette tâche incombait dès lors aux Conseils des Cinq-Cents et des Anciens. La question de l'instruction publique occupa fréquemment les débats de ces assemblées (1). Des projets divers y furent élaborés et discutés, tant pour remédier aux vices qu'avait révélés l'organisation de l'enseignement moyen que pour compléter celle de l'enseignement supérieur. Tous ces projets tendaient nettement à revenir au système de Condorcet et à remplacer sous le nom de lycées les écoles spéciales par des universités au sens moderne du mot (2) ; mais aucun n'aboutit. En dernière analyse, il n'y eut, sous le Directoire, pour toute la République, d'autres écoles spéciales d'enseignement supérieur que celles qui se trouvaient exister avant la loi du 3 brumaire an IV.

C'étaient, comme on l'a vu, le Collège de France, le Muséum d'histoire naturelle, les Écoles de santé de Paris, de Montpellier et de Strasbourg, le Bureau des Longitudes, l'École des langues orientales, le Conservatoire des Arts et Métiers, le Conservatoire national de musique, l'École nationale d'architecture, les écoles vétérinaires d'Alfort et de Lyon, etc. (3). Il suffira de dire ici un mot du Collège de France, du Muséum d'histoire naturelle et des Écoles de santé.

554. *Le Collège de France* (4). Le Collège de France dont le décret du 25 messidor an III avait décidé le maintien provisoire, conserva sous le Directoire, en attendant l'organisation vainement demandée des écoles spéciales, son organisation

(1) MM. Liard, *ouv. cité*, pp. 286 et suiv., et surtout l'abbé Allain, *ouv. cité*, pp. 220 et suiv., donnent d'intéressantes analyses de ces débats.

(2) D'après le projet rapporté en l'an VII par Briot, il devait être créé un lycée de ce genre à Bruxelles.

(3) Voir en outre plus haut, p. 402, note 1. — Sur l'enseignement donné dans ces divers établissements, voir les quelques détails donnés par Allain, *ouv. cité*, pp. 201 et suiv., ainsi que les sources auxquelles il renvoie.

(4) Lefranc, *Le Collège de France pendant la Révolution*, dans la *Revue internationale de l'enseignement*, décembre 1891 ; Allain, *ouv. cité*, pp. 215-217.

antérieure. Les chaires qui s'y rattachaient étaient de l'ordre le plus varié : à côté d'un cours de médecine pratique et d'un cours d'anatomie, on y enseignait, dans l'ordre des sciences proprement dites : l'histoire naturelle, la physique, la chimie, la physique expérimentale et la géométrie ; dans l'ordre des connaissances juridiques, morales et politiques : le droit de la nature et des gens, l'histoire et la morale ; au point de vue des belles-lettres, de l'éloquence et des langues mortes, enfin : le grec, l'éloquence latine, la poésie, la littérature française, l'hébreu et le syriaque, l'arabe, le turc et le persan.

555. *Le Muséum d'histoire naturelle* (1). Le Muséum d'histoire naturelle se composait " d'un jardin botanique, d'un amphithéâtre pour les cours, d'une bibliothèque d'histoire naturelle et d'une ménagerie d'animaux vivants „ (2). On y enseignait la minéralogie, la chimie générale, les arts chimiques, la botanique, la botanique rurale, la zoologie, répartie entre trois cours différents, l'anatomie humaine, l'anatomie des animaux, la culture des jardins, la géologie et l'iconographie naturelle.

556. *Les Ecoles de santé* (3). Loin de donner une prompte satisfaction aux doléances des cahiers sur l'ignorance et l'impéritie presque générale des médecins, chirurgiens et sages-femmes, la Constituante, en décrétant les 2-17 mars 1791 (4) le principe de la liberté des professions, avait plutôt aggravé un mal, que l'ouverture de la guerre ne fit que porter au comble. Les plaintes devinrent de plus en plus générales. " Le département, écrivait-on de la Gironde en 1793, se trouve dépourvu de toute instruction et presque d'officiers de santé ; près de trois cents sont volés aux frontières, et la contagion en a moissonné les deux tiers. Aussi des hommes sans principes, sans connaissances, qui n'ont jamais étudié

(1) Allain, *ouv. cité*, p. 200 ; Liard, *ouv. cité*, t. I, p. 255 ; Deleuze, *Histoire et description du muséum d'histoire naturelle*, Paris, 1823. — Voir plus haut, n° 550.

(2) *Almanach national de France*, an VII, Paris, Testu, p. 464.

(3) Liard, *ouv. cité*, t. I, pp. 208 et suiv., 295-296.

(4) Voir plus haut, n°s 316 et 444.

l'art de guérir, osent impunément le professer ; ils s'étayent sur la liberté des professions, comme si la liberté pouvait permettre d'assassiner. Cet abus monstrueux d'une loi sublime doit être réprimé (1). „ C'est pour donner satisfaction à ces vœux que la Convention décréta le 14 frimaire an III la création de trois écoles de santé à établir à Paris, à Montpellier et à Strasbourg.

L'enseignement, par les objets qu'il embrassait et par l'esprit des méthodes, y était organisé sur des bases bien plus larges que dans les Facultés de l'ancien régime. Indépendamment des leçons théoriques, " les élèves, disait l'art. 4 de la loi, pratiqueront les opérations anatomiques, chirurgicales et chimiques : ils observeront la nature des maladies au lit des malades, et en suivront le traitement dans les hospices voisins des écoles „. " Le moderne enseignement de la médecine, dit M. Liard, était ainsi définitivement fondé (2). „ En l'an V, il fut question d'augmenter le nombre des écoles et d'en établir une à Bruxelles notamment, mais ce projet n'aboutit pas.

557. L'enseignement supérieur libre. L'organisation de l'enseignement supérieur officiel, telle qu'elle vient d'être esquissée, était manifestement insuffisante pour les besoins de la République. La plupart des écoles de haute culture intellectuelle et scientifique étaient concentrées dans la capitale, et à Paris même les chaires destinées à l'enseignement de la philosophie, du droit et des lettres étaient très peu nombreuses. Malgré les ruines accumulées depuis la Révolution, en dépit de la guerre extérieure et des discordes religieuses et civiles, l'initiative privée s'efforça, en attendant les réformes législatives toujours ajournées, de combler les lacunes de l'enseignement public (3). Des écoles de droit particulières s'établirent notamment à Paris, l'une sous le nom d'*Académie de législation* et l'autre sous celui d'*Uni-*

(1) Cité par M. Liard, *ouv. cité*, t. I, p. 277.
(2) *Ouv. cité*, t. I, p. 279.
(3) Duruy, *ouv. cité*, pp. 340 et suiv., 355 et suiv. ; Allain, *ouv. cité*, p. 210 ; Liard, *ouv. cité*, t. I, p. 223.

versité de jurisprudence. Des cours de littérature, d'histoire, d'économie politique furent organisés dans des établissements privés comme le Lycée républicain ou le Lycée de Paris. Dans diverses villes de la République, enfin, on vit continuer à fonctionner, comme facultés libres, les anciennes facultés de médecine supprimées.

558. LA SUPPRESSION DE L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN (1). Sous le régime de la conquête, en 1794, comme après l'annexion, en octobre 1795, l'Université de Louvain avait continué ses leçons. Intimement mêlé à la vie nationale depuis plus de trois siècles, cet établissement, dont la renommée avait dépassé de beaucoup les frontières des Pays-Bas catholiques, n'avait plus à la fin du XVIIIe siècle l'éclat qu'il avait eu autrefois. Ses programmes et ses méthodes méritaient d'être rajeunis et son fonctionnement réformé à divers points de vue. Cependant les abus qui caractérisaient à cette époque, au jugement de M. Liard, la plupart des universités étaient loin d'y avoir pris racine aussi profondément que dans l'ancienne France (2), et les lacunes de ses programmes étaient moins choquantes qu'ailleurs. A la faculté de droit, une chaire de droit public avait été créée dans le cours du XVIIIe siècle. A la faculté de médecine, les élèves fréquentaient régulièrement l'hôpital local (3). A la faculté des arts, les sciences physiques et chimiques étaient cultivées avec succès : Minkelers, l'inventeur du gaz d'éclairage, y professait. Des réformes organiques auraient même été réalisées, si le gouvernement autrichien, qui s'en constituait le promoteur, n'avait voulu les faire servir au triomphe de ses idées cen-

(1) Voir surtout A. VERHAEGEN, *Les cinquante dernières années de l'ancienne Université de Louvain (1740-1797)*, Liége, 1884; et BRANTS. *La faculté de droit de l'Université de Louvain à travers cinq siècles (1426-1906)*, Louvain, 1906. Sur l'ancienne université de Louvain, voir [V. BRANTS] *L'Université de Louvain, coup d'œil sur son histoire et ses institutions (1475-1900)*, Bruxelles, 1900; EDMOND POULLET, *L'Université de Louvain*, dans la *Revue catholique*, 1884; et les sources auxquelles ces auteurs renvoient.

(2) Voir plus haut, n°s 546 et 547.

(3) VAN EVEN, *Louvain dans le passé* etc., Louvain, 1895, p. 647.

tralistes et de la politique de suprématie de l'État sur l'Église (1). Lorsque, en 1788, Joseph II, irrité des résistances que ses projets rencontraient à l'*Alma Mater*, transféra trois de ses facultés à Bruxelles, il avait complété les programmes de la faculté de droit notamment par l'adjonction de cours de droit national, de droit international public et privé, de droit criminel, d'économie politique, de notions statistiques et politiques sur les divers États de l'Europe, de droit public de l'Empire et des provinces belges, etc. Un fait permet d'apprécier les tendances qu'aurait eues l'enseignement nouveau, si la Révolution Brabançonne n'en avait empêché la réalisation : l'Empereur destinait à la chaire de droit public le professeur Lambrechts, dont les opinions inspirèrent plus tard au Directoire une si grande confiance qu'il n'hésita pas à l'appeler, après le 18 fructidor, aux fonctions de ministre de la justice (2).

De même que l'Université avait résisté au gouvernement autrichien et préféré subir les violences de Joseph II plutôt que de sacrifier sa foi traditionnelle et ses droits constitutionnels, de même elle se refusa, vis-à-vis des autorités françaises, à tout accommodement incompatible avec les principes dont elle avait la garde. Invitée par un arrêté municipal du 6 brumaire an V, comme établissement public (3), à chômer les décadis, elle s'y refusa (4). " Nous professons tous, répondirent les professeurs et régents des collèges, de même que nos étudiants la religion catholique, qui nous prescrit l'observation du dimanche et les fêtes de l'Église. Si nous ajoutons à ces jours essentiels de congé ceux déterminés par l'arrêté, ce nombre extraordinaire ne pourra être que très préjudiciable au bien de leurs études, et nous ne doutons

(1) Voir sur ces réformes, outre les ouvrages cités de Brants et de Verhaegen, les documents publiés dans l'*Annuaire de l'Université catholique de Louvain*, année 1852, pp. 203-234.

(2) Lambrechts fut ministre de la justice du 3 vendémiaire an VI à la fin de messidor an VII. Cfr. dans la *Biographie nationale*, la notice consacrée à Lambrechts.

(3) Voir plus haut, nos 264, 3° et plus bas, n° 563 et suiv.

(4) Voir dans l'*Annuaire de l'Université catholique*, année 1842, pp. 192-211, divers documents sur cette affaire.

pas que, dans ce cas, les parents ne les rappellent ; ce qui ne manquerait pas de répandre l'alarme dans tout le pays, et d'occasionner une grande perte pour la commune de Louvain. „

Dans la pensée des autorités françaises, la continuation des cours à l'Université de Louvain n'avait eu qu'un caractère essentiellement provisoire. Elle devait durer tout au plus jusqu'à l'organisation de l'instruction publique d'après les principes de la loi du 3 brumaire. Aussi en l'an V, après l'installation des Écoles centrales, le ministre de l'intérieur donna-t-il l'ordre de fermer l'établissement. “ Depuis la promulgation de la loi du 3 brumaire an IV, écrivait-il à la date du 28 vendémiaire an VI à l'administration du département de la Dyle, il ne doit exister dans les départements réunis d'autres écoles publiques que celles dont cette loi ordonne l'organisation. L'Université de Louvain aurait dû cesser ses leçons à cette époque ; elle ne peut, par sa forme ni par les sciences dont elle s'occupe, être assimilée en aucune manière aux écoles centrales ou aux écoles spéciales, les seules que la loi reconnaisse pour l'enseignement des sciences. Je vous enjoins, en conséquence, de fermer sur-le-champ cette Université (1). „

§ 5. L'Institut de France (2)

559. Mission de l'institut. Un dernier établissement couronnait l'édifice de l'instruction publique tel que l'avait conçu la loi du 3 brumaire an IV : c'était l'Institut. L'art. 298 de la constitution de l'an III consacrait en termes formels son existence. “ L'institut national des sciences et des arts, disait l'art. 1er du titre IV de la loi, appartient à toute la République ; il est fixé à Paris ; il est destiné : 1° à perfectionner les sciences et les arts par des recherches non interrompues, par la publication des découvertes, par la correspondance avec les sociétés savantes et étrangères ;

(1) Voir *ibid.*, année 1840, pp. 212 et suiv., et Verhaegen, *ouv. cité*, p. 555. — Cfr. plus haut, nos 551 et suiv.

(2) Liard, *ouv. cité*, t. I, pp. 139 et suiv., 147, 161, 249 et suiv. ; Aucoc, *L'Institut de France*, Paris, 1889.

2° à suivre, conformément aux lois et arrêtés du Directoire exécutif, les travaux scientifiques et littéraires qui auront pour objet l'utilité générale et la gloire de la République. „ “ Nous avons emprunté de Talleyrand et de Condorcet, disait Daunou dans son rapport (1), le plan d'un institut national ; idée grande et majestueuse, dont l'exécution doit effacer en splendeur toutes les académies des rois, comme les destinées de la France républicaine effacent déjà les plus brillantes époques de la France monarchique. Ce sera en quelque sorte l'abrégé du monde savant, le corps représentatif de la République des lettres, l'honorable but de toutes les ambitions de la science et du talent, la plus magnifique récompense des grands efforts et des grands succès... „

Dans les plans de Talleyrand et de Condorcet, l'Institut devait même être plus qu'un corps savant. Talleyrand en faisait à la fois une académie et une université, et il en était de même dans la pensée de la Commission des Onze qui avait présenté le projet de la constitution de l'an III : “ Nous vous proposons, avait dit Boissy d'Anglas (2), de créer un institut national qui puisse offrir, dans ses diverses parties, toutes les branches de l'enseignement public, et, dans son ensemble, le plus haut degré de la science humaine : il faut que ce que tous les hommes savent, y soit enseigné dans la plus haute perfection ; il faut que tout homme y puisse apprendre à faire ce que tous les hommes de tous les pays, embrasés du feu du génie, ont fait et peuvent faire encore... „ Condorcet voulait confier à l'*Institut* la direction de l'instruction publique à tous les degrés (3).

Les auteurs de la loi du 3 brumaire, tout en ne voulant que d'un corps savant, se faisaient cependant de son rôle une conception grandiose. “ Cet institut, disait encore Daunou, raccordera toutes les branches de l'instruction ; il leur imprimera la seule unité (4) qui ne contriste pas le génie, et qui n'en ralentisse pas l'essor ; il manifestera toutes les

(1) Hippeau, *ouv. cité*, t. I, p. 481.
(2) Rapport cité, p. 72.
(3) Voir plus haut, n° 504.
(4) Voir plus haut, nos 488, 507, 511, 522, 538, etc.

découvertes, pour que celle qui aura le plus approché de la perfection exerce le libre ascendant de l'estime, et devienne universelle parce qu'elle sera sentie la meilleure. Vous verrez diriger à ce centre commun, et s'y porter par une pente naturelle et nécessaire, tout ce que chaque année doit faire éclore de grand, d'utile et de beau sur le sol fertile de la France. Là des mains habiles diviseront, répandront, remueront partout ces trésors de science, de lumière ; là, d'éclairés dispensateurs des couronnes du talent, allumant de toutes parts le feu de l'émulation, appelleront les prodiges que l'activité française a la puissance et le besoin de produire. Là, se verront, s'animeront et se comprendront les uns les autres, les hommes les plus dignes d'être ensemble ; ils se trouveront réunis comme les représentants de tous les genres de gloire littéraire... „

560. Organisation de l'institut. L'Institut était composé de 144 membres résidant à Paris, et d'un égal nombre d'associés répandus dans les différentes parties de la République ; il pouvait s'associer des savants étrangers. Il était divisé en trois classes : celle des *sciences physiques et mathématiques ;* celle des *sciences morales et politiques ;* celle de la *littérature et beaux-arts*. Chacune de ces classes se subdivisait en sections.

“ Pour la formation de l'Institut national, disait l'art. 9 du titre IV de la loi du 3 brumaire an IV, le Directoire exécutif nommera quarante-huit membres, qui éliront les quatre-vingt-seize autres. Les cent quarante-quatre membres réunis nommeront les associés. „ L'Institut une fois organisé, les nominations aux places vacantes devaient être faites par l'Institut lui-même, sur une liste au moins triple, présentée par la classe où une place vaquerait.

Les règlements relatifs à la tenue des séances et aux travaux de l'Institut devaient être rédigés par l'Institut et approuvés par le Corps législatif (1).

L'Institut devait publier tous les ans ses découvertes et

(1) Voir les lois du 15 germinal, du 9 floréal et du 29 messidor an IV.

ses travaux, ainsi que le programme des prix à distribuer par chaque classe (1).

§ 6. Les fêtes civiques (2)

561. La mission des fêtes civiques. Tous les plans d'instruction publique qui furent soumis aux assemblées de la Révolution, comportaient, à côté des établissements d'enseignement proprement dits, des institutions plus spécialement destinées aux personnes qui n'étant plus en âge de fréquenter les écoles échappent par suite à leur influence (3). Au premier rang de ces institutions, ou œuvres post-scolaires, s'il est permis de les qualifier d'un nom moderne, les hommes de la Révolution avaient toujours placé les fêtes civiques. L'art. 301 de la constitution de l'an III (le dernier article du titre consacré à l'instruction) décida en conséquence qu'il serait " établi des fêtes nationales pour entretenir la fraternité entre les citoyens et les attacher à la constitution, à la patrie et aux lois „. " L'instruction chez un grand peuple, disait Boissy d'Anglas dans son rapport (4), ne doit pas

(1) Sur le mouvement scientifique en Belgique, avant l'annexion, voir Mailly, *Histoire de l'Académie impériale et royale des sciences et belles-lettres de Bruxelles (Mém. Académie royale*, coll. in-8°, t. XXXIV et XXXV, Bruxelles, 1883; id., diverses études dans la la même collection, t. XXVII, XXIX et XXXI. — Cfr. en outre les travaux relatifs à l'Université de Louvain (voir plus haut, p. 408, note 1); Quetelet, *Histoire des sciences mathématiques et physiques chez les Belges*, Bruxelles, 1864.

(2) Voir surtout Mathiez, *La théophilanthrôpie et le culte décadaire*; id., *Les origines des cultes révolutionnaires*; Aulard, *Histoire politique* citée, pp. 644 et suiv., 666 et suiv.; Sciout, *Le Directoire*, t. IV, pp. 368 et suiv.; Duruy, *L'instruction publique*, etc. citée, pp. 295 et suiv. Cfr. Sicard, *A la recherche d'une religion civile*, Paris, 1895.

(3) Projet Talleyrand (voir plus haut, n° 493) : cfr. le rapport dans Hippeau, *ouv. cité*, t. I, p. 168; projet Condorcet (v. plus haut, n° 500) : cfr. Guillaume, *ouv. cité*, p. 191-192; projets Romme (voir plus haut, nos 506 et 510) : *ibid.*, t. I, pp. 68-69, 209; projet Lakanal (v. plus haut, n° 507) : *ibid.*, t. I, p. 511. 513, 567; projet Bouquier (v. plus haut, n° 510) : *ibid.*, t. III, pp. 60, 573-575; etc. Cfr. Sicard, *L'éducation morale et civique avant et pendant la Révolution*, Paris, 1884, pp. 369 et suiv.

(4) Rapport cité, p. 73.

seulement résulter d'un enseignement didactique ; ce n'est pas aux seules leçons d'un professeur que les républicains peuvent se former. La véritable éducation des peuples est dans leurs lois, et plus encore dans leurs institutions, c'est par elles que leurs mœurs s'épurent, que leur âme s'élève, que leur caractère s'agrandit... Législateurs d'une grande nation, vous qui voulez fonder votre ouvrage sur la première de toutes les vertus, la justice, comme sur le plus doux de tous les sentiments, la fraternité, vous placerez dans vos institutions tout ce qui peut rappeler le plus efficacement les hommes aux charmes de la fraternité et aux devoirs de la justice ; vous saurez, par des fêtes nationales, rapprocher les citoyens dans leurs plaisirs, pour qu'ils s'en aiment davantage et qu'ils s'accoutument à se rapprocher aussi dans leurs peines ;... vous dirigerez ces solennités vers tout ce qui peut rendre les hommes meilleurs : vous y récompenserez avec éclat tout ce qui peut être présenté comme des modèles ; vous placerez au premier rang les actions qui auront eu pour but de sauver la vie à des citoyens, en exposant courageusement la sienne, ou de maintenir la liberté du peuple ; vous ne dédaignerez point toutefois la vertu paisible et modeste ; honorez le bon fils, le bon ami, l'épouse laborieuse et fidèle. Que la pudeur obtienne de vous une rose et l'innocence une couronne de fleurs... L'amour de la gloire et les vertus paisibles, le dévoûment à la patrie, l'attachement aux devoirs privés, voilà les bases d'un gouvernement républicain, voilà les mobiles dont vous devez user. Ainsi vous élèverez les hommes à la hauteur de vos lois. „

562. Caractère de ces fêtes dans leurs rapports avec les cultes. Dans le plan de la Constituante, les fêtes civiques, quoique déjà fortement marquées de réminiscences païennes, n'étaient pas encore destinées, au point de vue de l'éducation et de la moralisation des masses populaires, à se substituer purement et simplement au rôle rempli jusqu'alors par les enseignements et les solennités de la religion chrétienne. Parmi les nouvelles fêtes, la célébration de “ celles de la douleur „ devait même, au vœu de Talleyrand dans son rapport, réclamer le concours de la religion, “ pour y porter ses

consolations „ (1). Mais il n'en fut plus de même plus tard. Lorsque la Convention décréta le premier système organique de fêtes civiques, elle en associa l'établissement à l'institution même du culte de l'Être suprême (2). “ Il sera, disaient les art. 4 et 5 du décret du 18 floréal (3) qui avait décrété le culte de l'Être suprême, établi des fêtes pour rappeler l'homme à la pensée de la Divinité et à la dignité de son être. Elles emprunteront leurs noms des événements glorieux de notre Révolution, des vertus les plus chères et les plus utiles à l'homme et des plus grands bienfaits de la nature. La République française célébrera, ajoutaient les art. 6 et 7 du même décret, tous les ans les fêtes du 14 juillet 1789, du 10 août 1792, du 21 janvier 1793, du 31 mai 1793. Elle célébrera aux jours de décadi, les fêtes dont l'énumération suit : A l'Être suprême et à la Nation; au Genre humain;... à la Vérité; à la Pudeur;... à la Piété filiale;... à la Jeunesse;... au Malheur; à l'Agriculture ; etc., etc. „ Les fêtes civiques, dans ce système, se confondaient avec les cérémonies mêmes du culte nouveau, destiné, dans la pensée de ses auteurs, à remplacer le christianisme en France. “ Laissons les prêtres, avait dit Robespierre dans son discours du 18 floréal (4), et retournons à la Divinité. „

563. Les fêtes civiques, d'après la loi du 3 brumaire an IV. Lorsque la Convention s'occupa de mettre en œuvre dans la loi du 3 brumaire le principe constitutionnel qui décrétait l'établissement de fêtes civiques, elle donna à ces fêtes des *tendances* moins exclusives. Présentées par Daunou comme “ le plus vaste moyen d'instruction publique „, ces fêtes ne devaient plus être à l'avenir un instrument direct de la lutte contre le christianisme. “ Ce qui a le plus contrarié jusqu'ici l'établissement des fêtes publiques, disait Daunou dans son rapport (5), c'est le nom de fêtes décadaires qu'on

(1) Rapport de Talleyrand dans Hippeau, *ouv. cité*, t. I, p. 168.
(2) Voir plus haut, n° 465.
(3) Le décret du 18 floréal, qui n'est pas reproduit dans la *Pasinomie*, se trouve dans Guillaume, *ouv. cité*, t. IV, p. 345.
(4) Extrait dans Guillaume, *ouv. cité*, t. IV, p. 344.
(5) *Apud* Hippeau, *ouv. cité*, t. I, p. 485.

leur a quelquefois donné. Le plan que je suis chargé de vous présenter a du moins cet avantage qu'il fait clairement apercevoir que ces solennités peuvent exister sans se mettre en concurrence avec les cultes particuliers. Au surplus, ce que nous vous proposons n'est qu'un essai qui devra, dans des temps meilleurs, recevoir des développements utiles. Au milieu des cultes divers, librement exercés mais soumis aux lois de la République, le patriotisme deviendra bientôt le culte commun de tous les Français. „ La loi du 3 brumaire an IV décrétait en conséquence la célébration, dans chaque canton de la République, de sept fêtes nationales seulement : celle de la fondation de la République, le 1er vendémiaire; celle de la Jeunesse, le 10 germinal ; celle des Époux, le 10 floréal ; celle de la Reconnaissance, le 10 prairial ; celle de l'Agriculture, le 10 messidor ; celle de la Liberté, les 9 et 10 thermidor ; celle des Vieillards, le 10 fructidor.

Aux fêtes prévues par la loi du 3 brumaire, s'ajoutaient celles précédemment décrétées qui n'avaient été ni explicitement ni implicitement abrogées : savoir, celles du 14 juillet, du 10 août (1) et du 21 janvier (2), ainsi que les fêtes décrétées par les Conseils après l'an IV, comme celle de la souveraineté du peuple à célébrer le 30 ventôse (3) et celle de l'anniversaire du 18 fructidor (4).

564. “ La célébration des fêtes nationales de canton consiste, disait l'art. 2 du titre VI de la loi du 3 brumaire an IV, en chants patriotiques, en discours sur la morale du citoyen, en banquets fraternels, en divers jeux publics propres à chaque localité et dans la distribution des récompenses. „ Une série d'arrêtés du Directoire vinrent en régler l'ordonnance (5).

(1) Décret du 27 juillet 1793.

(2) Décret du 2 pluviôse an II (21 janvier 1794).

(3) Loi du 13 pluviôse an VI.

(4) Loi du 2 fructidor an VI.

(5) Arrêtés du 13 fructidor an IV (fête de la fondation de la République) ; du 19 ventôse an IV (fête de la Jeunesse) ; du 27 germinal an IV (fête des Époux); des 28 pluviôse an VI et 23 pluviôse an VII (fête de la Souveraineté du peuple) ; du 20 floréal an IV (fête de la

Le peuple dans les départements belges n'y prit d'ailleurs aucune part, sauf peut-être à Liége, où le parti de la Révolution comptait d'assez nombreux partisans. " Qui a vu une de nos fêtes les voit toutes, écrivait le commissaire central de la Dyle, Mallarmé. C'est toujours la même monotonie ; aussi rien de si fastidieux, de si peu attrayant pour le peuple „ (1).

565. Après le coup d'État de fructidor, lorsque le Directoire et les Conseils se mirent à organiser la célébration des décadis, le système des fêtes civiques reçut une grande extension, et revêtit de nouveau des tendances directement hostiles au christianisme.

566. Le culte décadaire. " Après le 18 fructidor, dit M. Aulard, le Directoire poursuivit méthodiquement le dessein systématique de substituer le culte décadaire au catholicisme. (2) „ A partir du printemps de l'an VI, une série d'arrêtés et de circulaires vinrent prescrire des mesures tendant à substituer par la contrainte au respect du dimanche la célébration du décadi (3). Dans cet ordre d'idées, l'arrêté du 14 germinal an VI (3 avril 1798) traça entre autres, les règles suivantes : art 3 " Les administrations municipales fixeront à des jours déterminés de chaque décade les marchés de leurs arrondissements respectifs, sans qu'en aucun cas l'ordre qu'elles auront établi puisse être interverti sous prétexte que les marchés tomberaient à des jours ci-devant fériés „ ; art. 9 " Tous chefs et préposés d'ateliers, chantiers,

Reconnaissance et des Victoires) ; du 20 prairial an IV (fête de l'Agriculture) ; du 13 messidor an V (fête du 14 juillet) ; du 1er messidor an IV (fête de la Liberté) ; du 27 thermidor an IV (fête des Vieillards) ; du 13 thermidor an IV (fête du 10 août) ; du 3 fructidor an VI (fête du 18 fructidor) ; etc., etc. On trouvera ces arrêtés dans le *Bulletin des lois*. — Voir aussi dans la Coll. Huyghe des proclamations, discours, etc., relatifs à ces fêtes, t. XXIII, p. 440, et t. XXIV, pp. 375, 382, 389, 392.

(1) Rapport du 10 fructidor an VI, cité par M. de Lanzac, *ouv. cité*, t. I, p. 190. Cfr. Thys, *Les conscrits belges*, etc., pp. 342-350.

(2) *Histoire politique* citée, p. 666.

(3) Cfr. plus haut, nos 469, 476, 479, 480.

travaux et établissements existants, faits ou entretenus au compte de la République, ou en son nom.... ne permettront la suppression des travaux que les décadis et jours de fêtes nationales... Ils congédieront les ouvriers qui prendraient congé les jours de dimanche ou de fête de l'ancien calendrier „ : art. 16 " Tout journal et ouvrage périodique dans lequel l'ère ancienne, qui n'existe plus pour les citoyens français, se trouvera désormais accolée à l'ère nouvelle, même avec l'addition des mots *vieux style*, ainsi qu'il a été indécemment pratiqué jusqu'à ce jour, sera prohibé en vertu de l'article 35 de la loi du 19 fructidor an V „ (1) ; etc., etc.

Notons une dernière vexation : l'arrêté du 14 germinal an VI, en chargeant les municipalités de fixer les jours de marché, les invitait à s'attacher " spécialement à rompre tout rapport des marchés au poisson avec les jours d'abstinence désignés par l'ancien calendrier „ (art. 3).

Le pouvoir législatif ne tarda pas à emboîter le pas au pouvoir exécutif (2). Il vota coup sur coup sur la matière trois lois, le 17 thermidor, le 13 et le 23 fructidor an VI. La première décidait que les décadis et les jours de fêtes nationales étaient des jours de repos dans la République. En conséquence, les autorités constituées et leurs bureaux, les écoles publiques et particulières devaient vaquer, les boutiques, magasins et ateliers devaient être fermés, etc. La loi du 13 fructidor était relative à la célébration proprement dite du décadi : l'administration municipale devait tenir ce jour-là une séance d'apparat publique, au cours de laquelle on donnait lecture d'un *Bulletin décadaire* des affaires de la République, on célébrait les mariages, on lisait les lois, etc. Les instituteurs et institutrices d'écoles, soit publiques, soit particulières, devaient y conduire leurs élèves. Cette séance se tenait généralement dans l'église paroissiale elle-même. C'était encore une manière de froisser les consciences. La loi du 23 fructidor, enfin, édictait à son tour une série de nouvelles mesures pour assurer l'exacte observation du calen-

(1) Voir plus haut, nos 440 et suiv.

(2) AULARD, *Histoire politique*, p. 666 ; SCIOUT, *Histoire de la Constitution civile*, t. IV, pp. 690 et suiv., 708 et suiv., 726 et suiv.

drier républicain et le repos du décadi. Elle obligeait, sous des peines de police, les marchands à tenir les jours de marché leurs boutiques ouvertes. Lorsque le jour du marché coïncidait avec un dimanche,ils se trouvaient par conséquent empêchés d'observer le jour de repos de leur culte, si tel était leur désir.

CHAPITRE V

LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE PUBLIQUE

§ 1. *La bienfaisance publique pendant les premières années de la Révolution* (1)

567. La bienfaisance publique et les cahiers des États généraux. La question de l'organisation de la bienfaisance publique et plus spécialement celle de la recherche des moyens propres à détruire la mendicité en France, étaient au nombre des questions qui préoccupaient le plus vivement l'opinion à la veille de la Révolution. Elles furent dès lors agitées dans les cahiers des États généraux. Mais ceux-ci se contentèrent le plus souvent de formuler les *desiderata* des populations en cette matière, sans indiquer les solutions pratiques propres à les réaliser. Parmi les vœux d'un caractère plus précis qui furent fréquemment exprimés. on peut cependant relever ceux qui demandaient la publicité des comptes des établissements de bienfaisance ; ceux qui recom-

(1) Léon Lallemand, *La Révolution et les pauvres*, Paris, 1898; Ferdinand-Dreyfus, *L'Assistance sous la Législative et la Convention*, Paris, 1905 *(Bibliothèque d'histoire moderne*, t. II, fasc. I); Levasseur, *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789*, Paris, 1903-1904, t. I. — Voir aussi De Brouckere et Tielemans, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, 1834 et suiv., t. VIII, verbo *Hospices*; H. D. K. (H. de Kerchove), *Législation et culte de la bienfaisance en Belgique*, Louvain, 1852; Van Overloop, *Notice historique sur les institutions de bienfaisance et spécialement sur les hôpitaux en Belgique*, Bruxelles, 1849-1852; etc.

mandaient l'assistance par le travail ; ceux qui voulaient restreindre rigoureusement les dépôts de mendicité aux seuls pauvres fainéants, libertins et vagabonds ; et ceux, enfin, qui se préoccupaient du sort des enfants trouvés. " La pensée, dit M. Lallemand (1), que les ministres du culte puissent être exclus systématiquement de l'organisation hospitalière n'apparaît nulle part. „ Mais souvent les cahiers demandent que l'on fasse servir à la dotation des hôpitaux, ateliers, asiles, etc., une partie des biens du clergé.

568. L'ŒUVRE DE LA CONSTITUANTE ET DE LA LÉGISLATIVE. L'œuvre des premières Assemblées de la Révolution eut dans le domaine de la charité les mêmes caractères que dans le domaine de l'enseignement. Les lois de l'époque sur la suppression des dîmes et des octrois (2), la confiscation et la vente des biens ecclésiastiques ainsi que la dispersion des ordres religieux (3), jetèrent la désorganisation et la ruine dans les institutions de charité existantes, avant que les institutions qui devaient les remplacer ne fussent même décrétées. Des décrets particuliers octroyèrent, il est vrai, des secours aux établissements charitables, mais sans pouvoir compenser les pertes immenses que ceux-ci avaient eu à subir du chef de ces diverses mesures (4).

Au point de vue administratif, la Constituante plaça la bienfaisance publique sous la haute tutelle des autorités administratives. La loi organique des municipalités, en date du 14 décembre 1789, leur avait en effet attribué la régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale, et la loi organique des administrations départementales, en date du 22 décembre 1789, leur avait confié en termes exprès l'inspection et l'amélioration des hôpitaux et établissements de charité (5).

(1) *Ouv. cité*, p. 33.

(2) Voir plus haut, p. 352, notes 2 et 4.

(3) Voir plus haut, nº 445.

(4) Voir sur ces mesures et leurs effets, LALLEMAND, *ouv. cité*, pp. 156 et suiv. ; 185 et suiv. ; 211 et suiv.

(5) Voir plus haut, nos 233, 264, etc. Cfr. LALLEMAND, *ouv. cité*, pp. 99 et suiv.

569. Les Assemblées de la Révolution méditaient une organisation toute nouvelle de l'assistance publique. La Constituante avait nommé dans son sein un *Comité de mendicité*, chargé de lui présenter un projet de réformes. Présidé par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, ce comité commença par mettre en suspicion la charité privée et par proclamer le droit au secours. L'assistance est à ses yeux un devoir " qui ne doit point être avili, ni par le nom, ni par le caractère de l'aumône „. " Chaque homme ayant droit à sa subsistance, dit ailleurs encore le rapporteur du Comité, la société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourront en manquer, et cette secourable assistance ne doit pas être regardée comme un bienfait... elle est pour la société une dette inviolable et sacrée „ (1). Le Comité mettait en conséquence les dépenses de l'assistance publique à la charge du budget national; sauf à inviter l'État à s'emparer des biens des établissements charitables et à les vendre : " l'administration des secours publics étant assimilée aux autres parties de l'administration publique dont aucune n'a lieu avec des revenus de biens fonds particuliers. „

L'idée-mère de l'organisation préconisée par le Comité était de centraliser l'assistance publique et de répartir les secours d'après un plan général, basé sur la connaissance exacte des besoins dans les différentes parties de la France, au lieu d'en abandonner la distribution au hasard de la munificence de bienfaiteurs particuliers ou de la richesse variable des hôpitaux et des hospices. Si nous pénétrons plus avant dans les détails du service des secours, nous voyons le Comité donner la préférence, partout où la chose est possible, à l'assistance à domicile sur l'assistance dans les établissements hospitaliers. Les secours ne devaient d'ailleurs s'adresser qu'aux enfants, aux malades, aux infirmes et aux vieillards. Pour

(1) Voir l'analyse des rapports du Comité de mendicité dans Lallemand, *ouv. cité*, pp. 45 et suiv., et dans Rist, *Les rapports du Comité de mendicité de l'Assemblée constituante* (dans la *Révolution française*, t. XXIX, 1895, pp. 265 et suiv., 346 et suiv.) ; Ferdinand-Dreyfus, *Un philanthrope d'autrefois, La Rochefoucauld-Liancourt* (1747-1827), Paris, 1903, pp. 138-200.

les indigents valides, " il a été admis comme principe incontestable, disait le rapporteur, qu'ils doivent seulement être aidés par les moyens de travail et que les distributions gratuites, soit d'argent, soit de nourriture devaient être abolies „.

La Constituante n'ayant pu aborder l'examen des rapports de son Comité, se borna à inscrire dans la constitution du 3 septembre 1791 le principe d'une organisation centralisée des secours publics. " Il sera créé, lit-on dans son titre 1er, et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer. „

570. L'Assemblée législative commença également par établir dans son sein un *Comité de secours publics* dont les vues, formulées dans un rapport de Bernard, en date du 13 juin 1792, ne furent pas plus discutées que ne l'avaient été celles du Comité de mendicité de la Constituante. Sauf dans le détail des mesures d'exécution, ces vues ne différaient pas de celles qui avaient été préconisées à la Constituante (1).

571. Les lois de la Convention. C'est à la Convention qu'il appartint de traduire ces projets en lois. Elle en tira même les conséquences les plus extrêmes, mais elle ne donna à ces lois qu'une exécution si partielle et si limitée que la situation des pauvres en fut bien plutôt aggravée qu'améliorée.

La Convention, après avoir également constitué dans son sein un Comité de secours publics, vota quatre lois organiques sur la matière de la bienfaisance : celles des 19-24 mars 1793, des 28 juin- 8 juillet 1793, du 24 vendémiaire an II (15 octobre 1793) et du 22 floréal an II. La première de ces lois fixait les principes généraux de l'assistance publique, les autres décrétaient une série de mesures d'application.

572. *La loi des 19-24 mars 1793* faisait de " l'assistance du pauvre une dette nationale „. Elle ordonnait en consé-

(1) Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, pp. 25 et suiv.

quence la vente des biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres et décidait que chaque année la législature répartirait entre les départements une somme à employer en secours en faveur de l'indigence (1). Dans chaque canton, il devait être formé une agence de secours, chargée, sous la surveillance des administrations de district et de département et du pouvoir exécutif, de la distribution du travail et des secours aux pauvres valides et non valides domiciliés. Indépendamment de " travaux de secours pour les pauvres valides, dans les temps morts au travail ou de calamité ", la loi décrétait le principe de secours à domicile pour les pauvres infirmes, leurs enfants, les vieillards et les malades; l'établissement de maisons de santé et d'hospices pour ceux qui ne pouvaient être secourus à domicile, ainsi que l'organisation d'un service gratuit d'officiers de santé, d'accoucheurs ou d'accoucheuses. En outre, un établissement public devait être créé sous le nom de *Caisse nationale de prévoyance*, " pour aider aux vues de prévoyance des citoyens qui voudraient se préparer des ressources à quelque époque que ce soit " (art. 13). La mendicité devait être sévèrement punie. La charité privée était interdite, tout au moins sous la forme de distributions de secours aux portes des maisons. " Toutes distributions de pain et d'argent, disait l'art. 15 de la loi, aux portes des maisons publiques ou particulières, ou dans les rues, cesseront d'avoir lieu aussitôt que l'organisation des secours sera en pleine activité; elles seront remplacées par des souscriptions volontaires dont le produit sera versé dans la caisse de secours du canton. "

Quoique favorables également au principe du *nivellement de l'assistance*, les Comités de la Constituante et de la Législative avaient admis, mais dans une mesure restreinte, les fondations particulières. " Les dotations, disait le projet soumis à la Constituante, souscriptions faites à l'avenir au profit des pauvres et ne contrariant pas les lois du Royaume,

(1) La vente des biens des pauvres ne devait, en vertu de l'art. 5, avoir lieu " qu'après l'organisation complète, définitive et en pleine activité des secours publics ". La loi des 19-24 mars n'a jamais été publiée en Belgique. Elle a été formellement abrogée par la loi du 7 frimaire an V.

seront suivies dans toute leur intention, pendant l'espace de cinquante années, et toujours durant la vie des donateurs et souscripteurs „ ; ensuite, les fonds revenaient de droit à l'État (1). La loi des 19-24 mars 1793 ne contenait aucune stipulation protectrice des fondations particulières.

573. *La loi des 28 juin- 8 juillet 1793* réglait le détail de l'organisation des secours à accorder aux *enfants* des familles indigentes, aux *enfants abandonnés* (2), et aux *vieillards infirmes*, ainsi que les moyens d'exécution. Les rôles des personnes secourues devaient, après avoir été publiés et affichés pendant deux mois, être arrêtés provisoirement par les municipalités et définitivement par les autorités supérieures. Les agences de secours de chaque canton se composaient d'un citoyen et d'une citoyenne pris dans chaque commune et nommés par les municipalités. " Les femmes, disait déjà Bernard, dans son rapport à la Législative, ont l'esprit et la patience des détails, cette curiosité aimable qui appelle la confiance. A elles semble appartenir l'empire de la bienfaisance „ (3). Près de chaque agence, il devait être établi un officier de santé chargé de visiter à domicile et gratuitement tous les individus secourus par la nation ; un dépôt de pharmacie pour la distribution gratuite des remèdes ; et une accoucheuse. " L'homme dans le sein de sa mère sera déjà l'objet de la sollicitude nationale „, disait Bernard à la Législative (4).

574. *La loi du 24 vendémiaire an II* (15 octobre 1793) réglait l'organisation des travaux de secours à organiser, " dans les seules saisons mortes „ (art. 2), pour *indigents valides ;* elle décrétait, en outre, un ensemble de mesures destinées à réprimer la mendicité et fixait à cette occasion

(1) Lallemand, *ouv. cité*, p. 47, et Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, p. 27.

(2) Cfr. Lallemand, *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, Paris, 1885.

(3) Cité par M. Ferdinand Dreyfus, *ouv. cité*. p. 32, d'après les *Archives parlementaires*, t. XLV, p. 152.

(4) Cfr. Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, p. 29.

les conditions du domicile de secours. Les mendiants sans domicile, attroupés, etc. devaient être arrêtés et condamnés par le juge de paix à une détention d'un an, et, en cas de récidive, de deux ans dans une maison de répression. Il en était de même des mendiants domiciliés qui après avoir été ramenés une première fois à leur domicile, seraient encore surpris à demander de l'argent ou du pain dans les rues ou voies publiques. Tout mendiant domicilié, repris en troisième récidive, devait être condamné à la transportation. Il en était de même des vagabonds, des mendiants non domiciliés, attroupés, etc., dès qu'ils récidivaient avec circonstances aggravantes.

575. Si les secours prévus par les lois du 28 juin et du 24 vendémiaire an II avaient pu effectivement être distribués aux indigents, de nombreuses misères auraient été soulagées. Mais tout manquait, à cette époque, pour la réalisation des promesses faites par la législation dont nous venons d'esquisser les traits caractéristiques. Au milieu des préoccupations de la guerre civile et de la guerre extérieure, le travail préparatoire que supposait l'organisation nouvelle de la bienfaisance publique ne pouvait s'effectuer ; les ressources manquaient d'ailleurs à l'Etat pour s'acquitter des charges immenses que cette organisation nouvelle lui imposait. Cependant, les départements, témoins d'une misère sans cesse grandissante, ne cessaient de faire entendre des cris de détresse, que les fonds de secours votés par acomptes successifs et d'ailleurs insuffisants pour les besoins même les plus urgents des hôpitaux et des divers établissements de charité ne parvenaient pas à étouffer. Cet état de choses provoqua le vote de la quatrième et dernière loi organique rendue sur la matière par la Convention, *celle du 22 floréal an II* (11 mai 1794) dont Barère fut le rapporteur. Son objet était de mettre en activité immédiate, *mais dans les campagnes seulement* (1), les principes de l'organisation

(1) Les villes et les bourgs dont la population était de trois mille âmes et au-dessous étaient considérés comme faisant partie de la population des campagnes. — Pour les grandes communes, voir les

nouvelle. Des atténuations diverses étaient d'ailleurs apportées aux charges que les lois antérieures imposaient à l'Etat. La loi du 22 floréal an II promettait assistance aux cultivateurs et aux artisans atteints d'infirmités ou de vieillesse, ainsi qu'aux mères et aux veuves chargées d'enfants. Il devait, à cet effet, être ouvert dans chaque département, sous le nom de *Livre de la bienfaisance nationale*, un registre pour y inscrire les personnes appelées à bénéficier des faveurs de la législation. Aux vieillards cultivateurs, la loi du 22 floréal promettait un secours annuel de 160 livres et aux artisans un secours de 120 livres. Chaque département disposait de quatre cents inscriptions pour la première catégorie et de deux cents inscriptions pour la seconde. Pour avoir droit au secours, les vieillards cultivateurs devaient, sauf le cas d'invalidité prématurée, être âgés de 60 ans, se trouver dans l'indigence et avoir été employés pendant l'espace de vingt années au travail de la terre. Des conditions analogues régissaient l'octroi des secours aux artisans. Aux mères et aux veuves chargées d'enfants, la loi promettait un secours de 60 à 80 livres. Chaque département avait droit à cinq cents inscriptions. Enfin, les indigents inscrits sur le livre de la bienfaisance nationale et leurs enfants devaient, s'ils étaient frappés par la maladie, recevoir à domicile, en dehors des soins médicaux et pharmaceutiques, un secours journalier de six à dix sous. “ Plus d'aumône, plus d'hôpitaux, disait Barère dans son rapport, tel est le but vers lequel la Convention doit marcher sans cesse, car ces deux mots doivent être effacés du vocabulaire républicain „ (1).

576. La loi du 22 floréal avait prescrit que les départements termineraient dans le délai d'un mois le travail relatif aux inscriptions sur le *Livre de la bienfaisance nationale*, et que les brevets des secours seraient distribués lors de la fête du Malheur, l'une de celles décrétées par la loi du 18 floréal relative au culte de l'Être suprême (2). Mais pas plus

mesures provisoires prises en vertu d'un décret du Comité de salut public, en date du 5 prairial an II. *Moniteur*, n° 273, p. 1115.

(1) *Moniteur* du 24 floréal an II.

(2) Voir plus haut, nos 465 et 562.

que les lois précédentes, celle-ci ne reçut d'exécution. Il se peut que dans certains départements les inscriptions sur le Livre de la bienfaisance se soient effectivement faites en tout ou en partie, que quelques officiers de santé aient été nommés et que même de ci de là de rares secours aient été distribués. Mais dans l'ensemble le décret resta lettre morte (1). Deux mois après sa promulgation d'ailleurs, la chute de Robespierre (9 thermidor) et du parti montagnard avait pour effet de donner une orientation nouvelle aux idées politiques de la Convention. Celle-ci allait désormais se laisser inspirer par les possibilités pratiques plutôt que par les rêves de l'utopie.

577. La situation des pauvres n'en fut d'ailleurs pas améliorée, immédiatement tout au moins. Une loi rendue avant la chute de Robespierre, celle du 23 messidor an II, avait en effet enlevé aux établissements de bienfaisance, aux hôpitaux, etc. la jouissance de leurs biens et en avait ordonné l'administration et la vente conformément aux lois relatives aux biens nationaux. Déjà le principe de cette spoliation avait été admis par la loi du 19 mars, mais l'exécution en avait été subordonnée à la mise en activité du système nouveau de bienfaisance. La loi du 23 messidor n'avait pas renouvelé cette réserve. L'expérience cependant ne tarda pas à faire voir les conséquences désastreuses de cet acte aussi inique que peu avisé. L'Etat, qui avait pris l'engagement de pourvoir aux dépenses des établissements charitables, ne s'acquitta de ses obligations qu'avec de grands retards et en monnaie dépréciée. Aussi fallut-il bientôt revenir sur le décret du 23 messidor. En présence des plaintes unanimes de l'opinion publique et " de l'état effroyable ", suivant l'expression de M. Lallemand (2), dans lequel se débattaient les

(1) Cfr. Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, p. 75 ; Rossignol, *Histoire de l'arrondissement de Gaillac pendant la Révolution* (de 1789 à 1800), Toulouse, 1890, p. 455.

(2) Lallemand, *ouv. cité*, p. 76. Cette expression ne paraît nullement exagérée quand on lit, aux pp. 185-198 de son livre, les détails précis et tirés des archives, qu'il donne sur la situation faite aux assistés sous le rapport des bâtiments, du linge, des vêtements, du coucher, du chauffage, des médicaments et de la nourriture. Cfr. en outre, pp. 255-381, les pièces justificatives.

établissements d'humanité, la Convention, par les décrets du 9 fructidor an III (26 août 1795) et du 2 brumaire an IV (24 octobre 1795), décida que l'exécution de la loi du 23 messidor serait suspendue jusqu'à ce qu'il eût été statué sur l'organisation définitive des secours, et rendit provisoirement aux administrations des divers établissements charitables la jouissance de leurs revenus et l'administration de leurs biens, sous l'autorité des municipalités et le contrôle des autorités administratives supérieures (1).

Quant à l'organisation définitive des secours, elle ne fut décrétée qu'après la séparation de la Convention, par les Conseils législatifs de l'époque directoriale.

§ 2. L'organisation de la bienfaisance sous le Directoire

578. Notion générale. La réorganisation de la bienfaisance publique fut l'œuvre de la loi du 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796), qui créait *les hospices civils*, et de la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796) qui instituait les *bureaux de bienfaisance*. Ces lois organiques furent d'ailleurs complétées par une série de lois ultérieures, notamment par celles du 20 ventôse an V (10 mars 1797), du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798) et du 16 messidor de la même année (4 juillet 1799).

579. Beaucoup plus modeste dans ses proportions que les plans précédemment proposés, voire même décrétés, l'organisation nouvelle eut du moins le mérite de se distinguer par son efficacité pratique. Sous son égide s'ouvrit, pour les pauvres et les déshérités, une ère de réparation, incomplète sans doute, car on ne revint ni sur la sécularisation des établissements publics, ni sur la confiscation des établissements privés, mais réelle cependant, parce que du moins le patrimoine des pauvres fut définitivement rendu à sa destination charitable.

Le trait caractéristique du système nouveau fut que l'Etat renonçait à la mission qu'il avait si imprudemment assumée

(1) Voir plus haut, nos 231, 233 et 264, 3o.

de pourvoir directement sur son budget au soulagement de toutes les misères humaines. Ce soin devait incomber désormais à des institutions créées tout exprès à cette fin, disposant de ressources propres et jouissant dans l'accomplissement de leur tâche, sous le contrôle sévère des organes de l'administration générale, d'une réelle initiative et d'une large autonomie.

Quelques rares établissements hospitaliers restèrent cependant à la charge de l'Etat. Tels ceux destinés aux *aveugles* et aux *sourds-muets*, que la loi du 3 brumaire an IV avait rangés au nombre des écoles spéciales (1). Tels encore ceux destinés aux militaires, comme la *maison nationale des militaires invalides* (2). Signalons également qu'un arrêté du Directoire en date du 27 prairial an V avait rendu à sa première destination l'hospice de la charité de la commune de Charenton, connu sous le nom de *maison de refuge pour les fous*. Placé sous la surveillance immédiate du ministre de l'intérieur, cet établissement devait, aux termes de l'arrêté en question, et en cas d'insuffisance de ses revenus propres et du produit des pensions et rétributions des malades non indigents, recevoir des secours du gouvernement (3).

580. L'ORGANISATION DE LA BIENFAISANCE PUBLIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS RÉUNIS AU DÉBUT DE L'ANNEXION. Avant le décret d'annexion déjà, un arrêté des représentants du peuple (4) en date du 1er germinal an III (21 mars 1795)

(1) Art. 4 de la loi du 16 vendémiaire an V. — Voir sur les établissements destinés aux aveugles et aux sourds-muets, les décrets des 21-29 juillet et des 28 septembre-12 octobre 1791; 10-14 septembre 1792; 12-14 mai 1793; 16 nivôse et 10 thermidor an III. — Cfr. plus haut, n° 551.

(2) Voir entre autres décrets relatifs à cette institution, la loi organique des 30 avril-16 mai 1792, dont la plupart des titres furent publiés en Belgique en vertu de l'arrêté du Directoire du 7 pluviôse an V (code Merlin); voir aussi la loi du 28 ventôse an VI.

(3) Voir l'arrêté du 27 prairial an VI et d'autres documents relatifs à cet établissement dans la Coll. HAYEZ, t. XI, p. 14.

(4) Voir en outre, dans la Coll. HAYEZ, diverses proclamations et arrêtés antérieurs des représentants du peuple ou de l'administration centrale de la Belgique: t. I, pp. 30, 49, 66, 78, 208 et 235.

avait mis en vigueur en Belgique quelques-unes des règles qui régissaient à cette époque la bienfaisance en France : " Les municipalités, disait l'art. 1er de cet arrêté, sont chargées de l'administration et distribution des secours, tant de ceux accordés par les représentants du peuple que de ceux qui proviennent des revenus des tables des pauvres, hospices et autres établissements de bienfaisance existant dans leur commune. En conséquence, les administrateurs de ces établissements, en continuant de les administrer comme ci-devant, seront entièrement subordonnés à leur municipalité ; ils agiront comme étant ses commissaires, sous sa direction et surveillance et lui rendront leurs comptes... " L'arrêté invitait, en outre, les municipalités et leurs commissaires à appliquer les secours d'après les bases prescrites par la loi des 28 juin-8 juillet 1793, et en résumait en conséquence les principales dispositions (1). Aucun arrêté des représentants du peuple ni aucune loi n'ordonnèrent la publication en Belgique de la loi du 23 messidor an II (2) sur la vente des biens des établissements charitables (3). Le patrimoine de la bienfaisance en Belgique échappa ainsi à la spoliation générale dont avait été victime celui des anciens départements. Il n'en subit pas moins, sous le régime français, de très grandes pertes par suite de la confiscation des biens ecclésiastiques, de la suppression des dîmes et des octrois, etc. Les ruines accumulées par la guerre, la dépréciation des assignats contribuèrent encore à augmenter la détresse des établissements hospitaliers. " Malgré l'économie la plus sévère, écrivaient le 17 fructidor an IV les administrateurs des hospices de Mons (4), on est forcé de retrancher pour ainsi dire le nécessaire aux enfants ; nous ne leur donnons plus de beurre, et ils n'ont plus qu'une seule portion de viande chaque semaine (celle d'une fondation) de sorte qu'ils ne vivent que d'un peu de soupe et de tartines bien maigres."

(1) Voir plus haut, n° 573.

(2) Voir plus haut, n° 577.

(3) En fait, il y eut quelques rares aliénations. Cfr. De Brouckere et Tielemans, *Répertoire* cité, t. VIII, p. 321.

(4) Lallemand, *ouv. cité*, p. 197. — Voir quelques autres témoignages relatifs à la Belgique, *ibid.*, pp. 190, 191, 198, 199, 201, 208, 209, 223, 232, 236, 241, 363, 376, etc.

Aussitôt les lois relatives aux hospices et aux bureaux de bienfaisance votées, le Directoire en ordonna la mise à exécution immédiate dans les départements réunis. Le système de bienfaisance publique qui avait été établi dans le pays sous le régime de la conquête, n'y fonctionna donc pas longtemps.

I. — LES HOSPICES CIVILS

581. Organisation des hospices civils. D'après la loi du 16 vendémiaire an V, il devait être créé dans la circonscription de chaque municipalité (1), une *commission administrative des hospices civils,* composée de cinq membres résidant dans la circonscription. En principe, cette commission devait être *nommée* par l'administration municipale, Mais dans les communes où il y avait plus d'une administration municipale, c'est-à-dire dans les quatre grandes villes de la République (2), c'était l'administration départementale qui procédait à cette nomination. Une loi du 16 messidor an VII subordonna d'ailleurs les nominations faites par les municipalités à l'approbation de l'administration du département, et, en cas de conflit, à celle du ministre de l'intérieur. Ce fonctionnaire avait également à approuver les nominations faites directement par les administrations de département pour la composition des commissions des hospices des quatre grandes villes. Les mêmes principes régissaient la destitution des membres des commissions des hospices.

D'après la loi du 16 messidor encore, les commissions d'hospices devaient se renouveler aux mêmes époques et dans la même proportion que les administrations municipales, c'est-à-dire chaque année par moitié ou par la partie la plus approximative de la moitié (3). Ce renouvellement avait lieu dans la première décade après l'installation des administrations centrales, installation qui se faisait le 15 floréal (4).

(1) Voir plus haut, nos 254 et 393.
(2) Voir plus haut, no 254.
(3) Voir plus haut, no 257.
(4) Loi du 28 germinal an V.

582. Attributions des commissions des hospices civils. “ Les commissions, disait l'art. 6 de la loi du 16 messidor an VII, sont exclusivement chargées de la gestion des biens, de l'administration intérieure, de l'administration et du renvoi des indigents. „ Des biens appartenant en propre aux établissements charitables et des administrateurs autonomes mais contrôlés : telle est en deux mots l'essence du système nouveau. Un orateur aux Anciens en faisait ressortir les avantages sur la combinaison que la Révolution avait préférée au début et en vertu de laquelle la mission des administrateurs des pauvres se bornait à la répartition et distribution des fonds alloués par le budget de l'État. “ Assurez aux hôpitaux, disait cet orateur (1), des revenus fixes ; aussitôt tous les avantages d'économie qui se rencontraient dans l'administration disparaîtront. Alors les administrateurs ne s'attacheront plus à économiser, ils ne se feront plus un mérite de pourvoir par une administration sage à de grandes dépenses avec de petits moyens ; ils ne s'occuperont que de tirer avantage du trésor public, afin d'assurer à leurs établissements des secours plus abondants. Alors on tentera inutilement d'intéresser la bienfaisance particulière à accroître les moyens de ces hospices, parce que chacun se dira : je fournis à ces dépenses par mes contributions, puisque c'est le trésor public qui entretient l'établissement. „

583. *Gestion des biens.* La loi du 16 messidor an VII traçait aux commissions certaines règles précises qu'elles avaient à suivre dans la gestion des propriétés des hospices. Les biens-fonds devaient, au vœu de l'art. 15, être affermés publiquement, aux enchères, pour un terme de trois, six ou neuf années (2). Quant aux maisons non affectées à l'exploitation des biens ruraux, elles pouvaient “ être affermées par baux à longues années ou à vie, et aux enchères en séance publique, après affiches „.

Les hospices civils constituaient des personnes civiles,

(1) *Moniteur* du 22 vendémiaire relatant la séance du 16, cité d'après Lallemand, *ouv. cité*, p. 84.

(2) Cfr. le décret des 28 octobre-5 novembre 1790.

capables de posséder des biens immeubles. “ Les hospices civils, disait l'art. 5 de la loi du 16 vendémiaire an V, sont conservés dans la jouissance de leurs biens et des rentes et des redevances qui leur sont dues par le trésor public ou par des particuliers. „ La même loi décidait, en outre, que les biens des hospices qui avaient été aliénés en vertu de la loi du 23 messidor an II (1) leur seraient remplacés en biens nationaux du même produit.

La loi du 23 messidor an II n'ayant pas été publiée en Belgique, le patrimoine des pauvres en notre pays avait échappé, comme nous l'avons dit (2), à la spoliation qui avait frappé celui de l'ancienne France. Mais le principe de la sécularisation vit notablement étendre, sous le Directoire, le champ de ses applications en notre pays. Après la suppression des ordres religieux par les lois du 15 fructidor an IV et du 5 frimaire an VI (3), l'administration des établissements hospitaliers qui en dépendaient et leurs biens passèrent dans les attributions des commissions d'hospices civils.

Les commissions d'hospices ne pouvaient vendre, échanger, ni acquérir d'immeubles sans une loi spéciale (4).

584. *Administration intérieure. Admission et renvoi des indigents.* Les lois traçaient aux commissions des hospices certaines règles au point de vue de la gestion de leurs biens, et leur imposaient certaines obligations précises dans l'administration intérieure des établissements confiés à leurs soins. “ Tout marché pour fournitures d'aliments ou autres objets nécessaires aux hospices civils, disait l'art. 8 de la loi du 16 messidor an VII, sera adjugé au rabais, dans une séance publique de la commission, en présence de la majorité des membres, après affiches mises un mois avant la publication, à peine de nullité. „

(1) Voir plus haut, n[os] 577 et 580.
(2) Voir plus haut, n° 580.
(3) Voir plus haut, n° 453.
(4) Cfr. l'arrêté du Directoire du 3 vendémiaire an VII.

La même loi chargeait le Directoire d' " introduire dans les hospices des travaux convenables à l'âge et aux infirmités de ceux qui y sont entretenus " (art. 13). Un tiers du produit du travail devait être remis aux hospitalisés, " soit chaque décadi, soit à la sortie ", suivant les règlements qui seraient faits par les commissions administratives.

585. *Enfants abandonnés.* Les lois et les règlements émanés des autorités supérieures se préoccupaient surtout de régler minutieusement les devoirs des hospices à l'égard des *enfants abandonnés.* " Les enfants abandonnés nouvellement nés, disait l'art. 1er d'une loi du 27 frimaire an V (1), seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils. Le trésor national, ajoutait l'art. 2, fournira à la dépense de ceux qui seront portés dans des hospices qui n'ont pas de fonds affectés à cet objet. " La mise à la charge de l'État des enfants abandonnés avait déjà été décrétée sous la Constituante par la loi des 29 novembre- 10 décembre 1790, et la loi des 28 juin-8 juillet 1793 (2) avait ordonné qu'ils seraient désormais exclusivement désignés sous la dénomination d'*orphelins.* La loi du 27 frimaire an V chargeait le Directoire de faire un règlement sur la manière dont les enfants abandonnés devaient être élevés et instruits. Il s'en acquitta par un arrêté du 30 ventôse an V qui prescrivait aux commissions d'hospices " de placer les enfants abandonnés chez des nourrices ou autres habitants des campagnes et de pourvoir, en attendant, à tous leurs besoins ". Lorsque les *orphelins de la patrie* avaient atteint l'âge de douze ans révolus, ils devaient être, par les soins des mêmes commissions, mis en apprentissage " chez des cultivateurs, artistes ou manufacturiers " ou embarqués comme mousses, s'ils manifestaient le désir de s'attacher au service maritime.

586. Fonctionnement des commissions administratives. *Gratuité. Présidence. Employés. Service hospitalier.* Les

(1) Voir aussi l'arrêté d'exécution du Directoire en date du 30 ventôse an V, et, dans la Coll. Hayez, t. VII, p. 272, un règlement de l'administration de la Dyle.

(2) Voir plus haut, n° 573.

fonctions des membres des commissions des hospices étaient gratuites (1).

D'après la loi du 16 vendémiaire an V, les membres de ces commissions élisaient entre eux un président et choisissaient un secrétaire. Ils devaient, aux termes de la même loi, nommer hors de leur sein un receveur, et n'en pouvaient nommer qu'un. " Les revenus des hôpitaux civils situés dans une même commune ou qui lui sont particulièrement affectés, disait un arrêté du 23 brumaire an V, seront, conformément à la loi du 16 vendémiaire, perçus par un seul et même receveur, et indistinctement employés à la dépense de ces établissements, de laquelle il sera néanmoins tenu des états distincts et séparés. „ Tous les trois mois, le receveur devait rendre compte de sa gestion à la commission.

La loi du 16 messidor an VII confiait également aux commissions des hospices la nomination et la révocation de leurs employés. A l'exemple de leurs prédécesseurs immédiats, ces commissions s'efforcèrent, dans la mesure du possible, de confier le service hospitalier proprement dit à des ex-religieuses. La loi du 18 août 1792 qui supprimait les ordres religieux (2) avait d'ailleurs invité en termes formels, et sous la sanction de la perte de la moitié de leurs pensions, les membres des congrégations supprimées à continuer " comme ci-devant le service des pauvres et le soin des malades à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux et administratifs „ jusqu'à l'organisation définitive des secours. A l'époque de la Terreur, sans doute, les ex-religieuses avaient souvent été cruellement persécutées, expulsées des hôpitaux et même jetées dans les prisons, ou condamnées à mort (3). D'autre part, les décrets des 30 octobre 1793 et du 9 nivôse an II, qui astreignaient les hospitalières à la prestation du serment civique, avaient également

(1) Circulaire du ministre de l'intérieur en date du 18 prairial an V, dans la Coll. Huyghe, t. XV, p. 437.

(2) Voir plus haut, nº 445.

(3) Voir les faits cités par Lallemand, *ouv. cité*, pp. 122 et suiv. — Avant la suppression des ordres religieux, il y avait déjà eu des expulsions de religieuses provoquées, par exemple, par leur refus de reconnaître les prêtres constitutionnels. Cfr. *ibid.*, pp. 130 et suiv.

eu pour conséquence dans un grand nombre d'établissements de priver les malheureux de leurs soins. “ Mais, dit M. Lallemand, l'immense majorité des administrateurs locaux, on ne peut trop le répéter, ne chasse les sœurs que sous la pression des clubs ou des représentants du peuple ; dès qu'une éclaircie apparaît dans l'horizon politique, ces administrateurs entrebâillent la porte de l'hôpital, sollicitant les servantes des pauvres de reprendre leur ancienne place „ (1). C'est que l'expérience même avait fait voir les résultats lamentables du recours à des hospitalières laïques. Les infirmières patriotes, comme on les appelait souvent, s'étaient montrées difficiles à recruter, exigeantes au point de vue de la rémunération de leurs services, et peu persévérantes dans leur vocation charitable. On avait même pu plus d'une fois leur reprocher, indépendamment de leur incompétence et de leur indiscipline, le manque de probité et le désordre des mœurs. Au début du Consulat, le préfet de l'Orne, après avoir déclaré que “ le renvoi des sœurs avait été une vraie calamité „, caractérisait comme suit la gestion des infirmières laïques : “ L'ignorance, l'infidélité, souvent même une conduite scandaleuse avaient porté le désordre dans toutes les parties : le linge n'a point été ménagé, comme il devait l'être, et en beaucoup d'endroits il a été dilapidé ; les ustensiles, les meubles ont été brisés, des abus sans nombre s'étaient introduits... „ (2). Et M. Lallemand, résumant dans une vue d'ensemble les innombrables documents d'archives dépouillés par lui, conclut en disant (3) : “ Ceci nous paraît la note vraie : après l'expulsion des sœurs, on rencontre des dévouements isolés ; il y a ailleurs des faiblesses lamentables ; la majeure partie des femmes recrutées montre de la bonne volonté sans expérience. Dans bien des localités, ces surveillantes, ces infirmières laïques ont le sentiment de leur insuffisance ; elles agissent comme ces préposées de l'hôpital du Havre dont les administrateurs font cependant l'éloge et qui en

(1) *Ouv. cité*, p. 147. — Cfr. aussi *ibid.* les faits relatés pp. 140, 141, 148 et suiv.

(2) Rapport du 16 messidor an IX, cité par LALLEMAND, p. 144.

(3) LALLEMAND, *ouv. cité*, p. 145.

l'an X n'hésitent pas à reconnaître " que pour réparer les maux de cet établissement de l'humanité, il convient de rappeler à leurs fonctions celles qui par leur état étaient vouées au service de ces asiles. „

Dans les départements belges, après la suppression des couvents en frimaire an VI (1), on profita de l'expérience faite en France et le recours à des hospitalières laïques fut exceptionnel, spécialement dans les hôpitaux (2). Le Directoire avait d'ailleurs fait publier en Belgique, dès le 7 fructidor an V, les dispositions de la loi du 18 août qui invitaient les membres des congrégations supprimées à continuer, à titre individuel, leurs fonctions de charité et de dévouement. Là, où par exception il fut fait appel à un personnel laïque, on ne tarda pas à se heurter aux mêmes difficultés et aux mêmes abus qu'on avait rencontrés dans le reste de la République (3).

587. *Ressources. Budgets et comptes.* Les ressources normales des hospices consistaient dans les revenus de leurs biens, dans le produit des dons particuliers et, à concurrence des deux tiers, dans le produit du travail de leurs indigents. Des lois particulières leur garantirent, en outre, mais à titre exceptionnel, des allocations complémentaires sur le budget de l'État ou des municipalités (4). Pour permettre de fixer

(1) Voir plus haut, nº 453.

(2) Cfr. sur ce point les monographies locales : Van Even, *Louvain dans le passé*, etc., p. 647 ; Geudens, *Le compte moral de l'an XIII des hospices civils d'Anvers*, Anvers, 1898, p. 158; Coninckx, *Malines sous la République française*, Malines, 1893. p. 121 ; etc.

(3) Cfr. par exemple l'ouvrage intitulé : *Conférences de la Société d'art et d'histoire du diocèse de Liége*, Liége, 1889, p. 167. (Ce volume est consacré exclusivement à l'histoire de la Révolution au pays de Liége).

(4) Voir notamment la seconde loi du 26 fructidor an VI, et la seconde loi du 11 frimaire an VII. C'était seulement " pour l'an VII. et jusqu'à ce qu'il y ait été définitivement pourvu par la suite „, que, d'après la loi du 11 frimaire an VII, les sommes nécessaires pour compléter le fonds d'entretien des hospices civils et des distributions de secours à domicile étaient mises à la charge des municipalités.

la part contributive des municipalités, les commissions des hospices devaient, en vertu de la loi du 11 frimaire an VII, soumettre aux municipalités ou aux bureaux centraux un état de leurs besoins annuels et revenus présumés. En outre, le compte général et détaillé des recettes et des dépenses de ces établissements devait être rendu à la fin de l'année à l'administration départementale, qui l'arrêtait définitivement après avoir pris l'avis du bureau central ou de l'administration municipale (art. 13). Avant la loi du 11 frimaire an VII, celle du 16 vendémiaire an V avait déjà prescrit que le compte trimestriel rendu par le receveur des hospices à la commission administrative serait transmis par celle-ci à l'administration municipale, qui devait, dans la décade, l'adresser avec son avis à l'administration centrale du département chargée de l'approuver et d'en transmettre un exemplaire au ministre de l'intérieur (1).

588. Malgré la loi réparatrice du 16 vendémiaire an V, les ressources des hospices restèrent pendant toute la durée du gouvernement directorial fort au-dessous de leurs besoins. La restitution de leurs biens, le remplacement de ceux qui avaient été aliénés, et l'octroi de secours provisoires accordés par le gouvernement sur les fonds de l'État ne s'opérèrent qu'avec beaucoup de lenteurs et de retards et ne compensèrent jamais, même de loin, l'immensité des pertes subies. Un haut fonctionnaire du ministère de l'intérieur résumait, comme suit, au début du Consulat, l'étendue de ces pertes : " Les hospices civils existent au nombre d'environ deux mille ; ils jouissaient avant la Révolution de près de quarante millions de revenus, y compris seize à dix-sept millions d'octrois. En l'an VI, ils ne possédaient pas plus de huit à neuf millions de revenus " (2). On s'explique dès lors que même après l'an VI, les commissions administratives et

(1) Voir la formule du compte trimestriel annexée à une instruction du ministre de l'intérieur en date du 18 prairial an V. Coll. Hayez, t. IX, pp. 156 et suiv.

(2) Fleurigeon, *Manuel administratif*, t. I, verbo *Hospices civils*, p. 248. Cfr. aussi Lallemand, *ouv. cité*, pp. 173 et suiv., 181 et suiv., 363, etc.

les autorités chargées de les surveiller aient continué à assaillir le gouvernement de leurs cris de détresse, de leurs doléances et de leurs demandes de secours. “ Je vous épargnerai, écrivait le préfet de la Dyle au ministre de l'intérieur, le tableau véritablement affreux de l'état où se trouvent réduits les hospices de Bruxelles et notamment celui des enfants abandonnés où quelques jours avant mon arrivée treize de ces orphelins sont morts d'inanition, faute de nourrices qui voulussent s'en charger. Je me bornerai à vous transmettre la lettre que vient de m'adresser la commission des hospices... Vous y verrez qu'une somme de cinquante mille francs au moins est indispensable pour prévenir les désastres prochains qui menacent ces utiles établissements „ (1).

589. *Surveillance et contrôle.* “ Les administrations municipales, disait l'art. 1er de la loi du 16 vendémiaire an V, auront la surveillance immédiate des hospices civils établis dans leur arrondissement. „ Dans les quatre grandes villes de la République toutefois, cette fonction était dévolue au bureau central (2). Ce pouvoir de *surveillance immédiate* conférait à l'autorité qui en était revêtue des attributions aussi nombreuses que variées. Elles furent précisées d'abord par des circulaires ministérielles (3) et ensuite, dans leurs grandes lignes, par la loi du 16 messidor an VII. C'est ainsi que les marchés de fournitures et les baux conclus par les hospices ne pouvaient avoir d'exécution qu'après l'approbation de la municipalité ou du bureau central ; que le compte trimestriel du receveur était soumis à leur avis ; que les commissions elles-mêmes leur devaient, tous les trois mois, un compte de leur gestion ; que tout arrêté d'une portée générale pris par elles était, en principe, soumis à leur approbation : seuls les arrêtés des commissions relatifs au service journalier avaient leur exécution provisoire ; etc.

(1) Rapport du 13 floréal an VIII (3 mai 1800), dans Lallemand, *ouv. cité*, p. 376.
(2) Arrêté du Directoire en date du 23 brumaire an V.
(3) Cfr. surtout l'instruction du 18 prairial an V, dans la Coll. Hayez, t. IX, p. 149.

A partir du moment où les hospices furent assistés sur les fonds des municipalités, ils durent soumettre à celles-ci leurs budgets et leurs comptes annuels (1).

Quelqu'étendu que fût le droit de surveillance attribué aux municipalités, il ne pouvait cependant, dans l'esprit de la loi, dégénérer en droit d'administration proprement dit. " La surveillance des administrations municipales, disait une dépêche du ministre de l'intérieur, doit s'étendre sur les opérations des commissions administratives, principalement sur les opérations majeures... On observera que dans toutes les opérations administratives l'initiative appartient toujours aux commissions... La distribution des secours étant des actes intérieurs d'administration appartient aux commissions... Elles ont le droit de choisir les individus qui doivent être admis dans les hospices, et par conséquent de désigner ceux qui doivent participer aux secours qu'on y administre. Ce principe ne peut être contesté. L'administration qui surveille ne peut pas administrer ; l'esprit de la loi en créant les commissions a été de séparer entièrement le pouvoir surveillant du pouvoir qui exécute ; il n'y aurait plus de responsabilité si les deux pouvoirs se confondaient " (2).

Le contrôle supérieur appartenait aux administrations de département et au ministre de l'intérieur (3). " Quelques objets, disait encore le ministre de l'intérieur dans la dépêche que nous venons de citer, sont susceptibles d'être soumis aux départements et même au ministre, tels que les constructions ou grosses réparations... ", les réunions ou suppressions d'hospices, les innovations dans leur régime, etc. (4). Le compte trimestriel du receveur et le compte général et détaillé des recettes et des dépenses annuelles des hospices devait être approuvé par les administrations centrales. Un arrêté du Directoire du 7 vendémiaire an VII chargea les

(1) Loi du 11 frimaire an VII. Voir plus haut, n° 587.

(2) Dépêche du 18 vendémiaire an VI en réponse à un référé des hospices d'Ardres (Pas de Calais), cité par M. Lallemand, *ouv. cité*, pp. 105-106.

(3) Voir plus haut, n°s 231, 233, 251 et 587.

(4) Cfr. aussi la circulaire du 18 prairial an V. Coll. Hayez, t. IX, p. 152, et plus haut, n°s 233 et 584.

administrations centrales de surveiller tout spécialement les placements de capitaux par les administrations des hospices et d'en rendre compte au ministre de l'intérieur.

590. Domicile de secours. Le domicile de secours, c'est-à-dire, aux termes de l'art. 1er du titre V de la loi du 24 vendémiaire an II (1), “ le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics „ continua à être fixé suivant les principes de cette loi. Le lieu de la naissance était le lieu naturel du domicile de secours. Au moyen d'un séjour d'un an dans une autre commune, on pouvait changer de domicile de secours. Mais le délai ne commençait à courir que du jour de l'inscription au greffe de la municipalité. Aussi longtemps d'ailleurs que le délai exigé pour un nouveau domicile n'était pas échu, on conservait son dernier domicile si l'on avait été exact à se faire inscrire au greffe. Par exception à ces règles, tout vieillard âgé de septante ans, sans avoir acquis de domicile ou reconnu infirme avant cette époque, devait recevoir les secours de stricte nécessité dans l'hospice le plus voisin et de même tout malade domicilié de droit ou non et qui était sans ressources devait être secouru à son domicile de fait ou dans l'hospice le plus voisin.

II. — LES BUREAUX DE BIENFAISANCE

591. Organisation des bureaux de bienfaisance. La législation relative aux bureaux de bienfaisance, quoique moins détaillée et moins précise que celle des commissions d'hospices, s'inspirait des mêmes principes. D'après la loi du 7 frimaire an V, les administrations municipales (et, dans les communes où il y avait plusieurs municipalités, le bureau central) devaient former, “ par une nomination au scrutin, un bureau de bienfaisance ou plusieurs s'ils le croyaient convenable „. Chacun de ces bureaux se composait de cinq membres. La loi du 7 frimaire an V ne s'expliquait ni sur la

(1) Voir plus haut, n° 574. — Le titre V relatif au domicile de secours fut publié en Belgique en vertu d'un arrêté du Directoire du 14 fructidor an V.

durée de leur mandat, ni sur leur renouvellement, ni sur leur destitution éventuelle. Ces questions furent plus tard réglées sous le Consulat et l'Empire.

592. Attributions des bureaux de bienfaisance. " Les fonctions des bureaux de bienfaisance, disait l'art. 4 de la loi du 7 frimaire an V, seront de diriger les travaux qui seront prescrits par les dites administrations (administrations municipales ou bureau central) et de faire la répartition des secours à domicile. „ Les bureaux étaient, en outre, chargés de la gestion des biens appartenant aux établissements de secours à domicile. La loi du 20 ventôse an V avait, en effet, remis ces institutions en possession de leurs biens, et décidé, comme celle du 16 vendémiaire an V l'avait fait pour les hospices, que ceux de ces biens qui avaient été aliénés en vertu de la loi du 23 messidor an II (1) seraient remplacés par des biens nationaux de même revenu.

Aucune disposition légale ne venait d'une façon formelle, comme c'était le cas pour les commissions des hospices, imposer aux bureaux de bienfaisance des règles précises à suivre soit dans la gestion des biens, soit dans celle des secours. Cependant l'art. 10 de la loi du 7 frimaire disait : " Les secours à domicile seront donnés en nature, autant qu'il sera possible. „

593. Fonctionnement des bureaux de bienfaisance. " Les membres de ces bureaux n'auront aucune rétribution, disait l'art. 5 de la loi du 7 frimaire an V, et ne toucheront personnellement aucun fonds ; ils nommeront un receveur qui fera toutes les perceptions. „ La nomination d'un président et celle d'un secrétaire n'étant pas prévues par la loi, étaient abandonnées par le fait à la décision des règlements locaux.

Les *ressources* des bureaux de bienfaisance étaient de nature variée. " Il sera perçu, disaient les art. 1 et 2 de la loi du 7 frimaire an V, un décime par franc, en sus du prix de chaque billet d'entrée, pendant six mois (2), dans tous les

(1) Voir plus haut, n° 577.

(2) Cette taxe fut successivement prorogée par les lois du 2 floréal an V, du 8 thermidor an V, du 2 frimaire an VI, du 19 fructidor an VI et du 6e jour complémentaire an VII.

spectacles où se donnent des pièces de théâtre, des bals, des feux d'artifice, des concerts, des courses et exercices des chevaux, pour lesquels les spectateurs paient... Le produit de la recette sera employé à secourir les indigents qui ne sont pas dans les hospices. Chaque bureau de bienfaisance, ajoutait l'art. 8, recevra de plus les dons qui lui seront offerts ; ils seront déposés aux mains du receveur, et enregistrés. „ Ces établissements jouissaient, en outre, des revenus de leurs biens, et, de même que les hospices (1), à titre exceptionnel, de subsides sur les fonds de l'Etat et des municipalités.

Les bureaux de bienfaisance devaient soumettre, comme les hospices, leurs *budgets* à la municipalité ou au bureau central, et leur *compte annuel* à l'administration centrale de département, chargée de l'arrêter définitivement (2).

Ils devaient, de plus, rendre compte tous les mois à la municipalité ou au bureau central du produit de leurs recettes et de l'emploi des fonds (3).

Aucun article des lois du 7 frimaire et du 20 ventôse an V ne plaçait en termes formels et d'une manière générale les bureaux de bienfaisance sous la *surveillance immédiate* des municipalités ou des bureaux centraux. Mais les droits de contrôle de ces autorités ainsi que ceux des autorités départementales et du ministre de l'intérieur résultaient de l'ensemble du système légal en la matière comme des principes généraux de la législation sur la compétence des divers organes de l'administration générale (4).

594. L'exécution de la loi du 7 frimaire an V ne se fit pas sans difficultés de toutes sortes dans les départements réunis. La mainmise des bureaux de bienfaisance sur les anciennes menses des pauvres qui se rattachaient aux paroisses fut en beaucoup d'endroits mal accueillie par les municipalités. Hostiles à la sécularisation, ces autorités s'abstinrent

(1) Voir plus haut, n° 587.

(2) Loi du 7 frimaire an V, art. 9, et deuxième loi du 11 frimaire an VII, art. 11.

(3) Deuxième loi du 11 frimaire an VII, art. 10 et 11.

(4) Voir plus haut, nos 231, 233, 251, 262, 264, 276.

souvent, dans les campagnes tout au moins, de créer des bureaux de bienfaisance et laissèrent de fait les anciennes menses en possession de leurs biens. Ce fut seulement sous le Consulat que l'institution des bureaux de bienfaisance fonctionna régulièrement dans les campagnes (1).

III. — LA BIENFAISANCE PRIVÉE (2)

595. Mis en suspicion dès la Constituante par le Comité de mendicité formé au sein de cette assemblée, le principe de la bienfaisance privée avait trouvé, sinon une condamnation formelle et générale, du moins des entraves partielles dans la loi des 19-23 mars 1793 qui défendait les aumônes aux portes des maisons, etc. et les remplaçait par des souscriptions à verser dans la caisse de l'agence des secours du canton (3).

Comme la loi des 19-23 mars 1793 n'interdisait pas d'une façon générale toute bienfaisance particulière, un certain nombre d'associations charitables privées (4) lui survécurent et fonctionnèrent encore pendant un certain temps, notamment à Paris la *Société de charité maternelle* et la *Société philanthropique.* Au mois de septembre 1793, la *Société philanthropique* s'adressa même au Comité des secours publics pour obtenir un subside : elle invoquait à l'appui de sa demande les secours que le Comité de salut public lui avait antérieurement accordés pour subvenir aux besoins de ses œuvres, mais son appel fut repoussé par la question préalable. " Les charges de la République sont immenses, déclarait le Comité, par les indemnités et les secours multiples qu'elle doit à la classe nombreuse des indigents de tous les départements ; le but

(1) Daris, *ouv. cité*, t. III, pp. 192-196.

(2) Lallemand, *ouv. cité*, pp. 66-67, 76-77, 216-217 ; Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, pp. 49 et suiv. ; 98 et suiv.

(3) Voir plus haut, nº 572.

(4) Les associations ayant tout à la fois un caractère charitable et religieux, comme les confréries, avaient été abolies sous la Législative par le décret du 18 août 1792 relatif aux ordres religieux. Voir plus haut, nº 446. — Sur le droit d'association en général, voir plus haut, nos 443 et suiv., et 450.

(de la société) serait manqué si les secours qu'elle distribue n'étaient pas à la charge des philanthropes qui la composent „ (1). Quelques mois après, la société s'adressait directement à la Convention, mais un décret du 29 prairial an II lui opposa de nouveau la question préalable, en se basant sur des considérations de principe qui condamnaient l'intervention des particuliers dans le domaine de la charité : " Considérant, disait ce décret (2), que la Nation française a contracté l'engagement de secourir l'indigence ; que ce serait manquer le but d'extinction de la mendicité que de confier à des sociétés particulières la répartition des sommes destinées au soulagement des pauvres ; que c'est de la Nation seule que le citoyen en souffrance a droit de réclamer et doit directement recevoir de quoi subvenir à ses besoins ; considérant que s'il a été précédemment accordé quelques sommes à des sociétés philanthropiques, c'est lorsque les lois n'avaient pas suffisamment pourvu aux moyens de secourir tous les indigents de la République, mais que dans ce moment, quiconque est hors d'état de subvenir à ses besoins, en retrouve les ressources dans la générosité nationale sans devoir recourir à des assistances individuelles, trop avilissantes pour des citoyens français... „

La Convention ne paraissait cependant pas considérer comme formellement illégale l'existence des sociétés philanthropiques. Car le 13 pluviôse précédent, en mettant dix millions à la disposition des communes pour être employés en distribution de secours, elle avait prescrit que les communes se concerteraient pour cet emploi avec ces sociétés ; et dans son dernier considérant, le décret du 29 prairial an II invoquait même ce précédent à l'appui du refus de subside : " Considérant, enfin, disait-il, que toute répartition qui n'émanerait pas des lois communes serait abusive, destructive des principes de justice, d'égalité et du mode de répartition consacré par autant de lois qu'il existe de classes indigentes ou

(1) Tuetey, *L'assistance publique à Paris pendant la Révolution* (publication de la ville de Paris), Paris, 1897, t. IV, p. 517.

(2) Cité par Lallemand, *ouv. cité*, pp. 67 et 216, et par Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, pp. 51-52, et reproduit dans Tuetey, *ouv. cité*.

malheureuses, et que, par celle du 13 pluviôse, les Conseils généraux des communes devaient se concerter avec les sociétés philanthropiques, et arrêter les distributions sur les états de renseignements qu'elles leur fourniraient. „ Dans la discussion qui avait précédé le vote du décret du 29 prairial an II, un orateur, Roger Ducos, l'avait appuyé dans des termes qui condamnaient une fois de plus l'assistance privée. " Il est, citoyens, disait-il, une vérité incontestable : c'est que tant que l'indigent rencontrera quelqu'un qui lui donne, ce sera une entrave à l'extinction de la mendicité, ce sera un obstacle à l'exécution de vos lois. N'importe que les secours d'assistance soient répandus par des individus, ou au nom des sociétés particulières ; ce n'est, dans ce dernier cas, qu'une pratique plus *artisée* (sic) de perpétuer les abus que vous avez voulu détruire. Le citoyen est toujours dans un état humiliant de pauvreté lorsqu'un autre citoyen verse, de quelque manière que ce soit, l'aumône dans sa main ; mais le citoyen n'est plus pauvre, n'est plus humilié lorsque la nation lui distribue les secours qu'il *a droit d'en exiger*. C'est d'après ces réflexions, ces grandes vérités, qui doivent enfin être senties, que votre Comité vous propose de ne point déférer à une nouvelle demande de fonds que réclame la Société philanthropique de Paris „ (1). Quelques semaines plus tard, la Société philanthropique déposait sur le bureau de la Convention, son actif en disant : " La Société philanthropique n'était que l'instrument des bienfaisances individuelles : vous avez organisé en grand la bienfaisance publique, et la Société philanthropique, venant rendre dans votre sein son dernier soupir, vous remercie d'avoir décrété à la fois qu'il n'y aurait plus dans la République ni pauvres ni esclaves „ (2).

596. L'expérience fit bientôt justice de cette hostilité au principe de la charité privée, hostilité qui n'avait d'ailleurs jamais abouti à une interdiction générale et formelle. En présence de la misère grandissante et de l'inexécution des lois

(1) Cité par Lallemand, *ouv. cité*, p. 67.
(2) Cité par Ferdinand-Dreyfus, *ouv. cité*, p. 53.

rendues sur la bienfaisance publique, la Convention comprit qu'elle avait fait fausse route. Elle suspendit, comme nous l'avons déjà dit, la vente des biens des hôpitaux, et dans un rapport du 12 vendémiaire an IV sur l'organisation générale des secours publics, un de ses membres, Delecroy, n'hésita pas à déclarer qu'il fallait associer la bienfaisance particulière à la bienfaisance générale. “ Il est temps, disait-il, de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête depuis l'Assemblée constituante, qui très savamment sans doute, mais très inutilement s'est occupée du pauvre. Depuis cette époque, il semble que tous les spéculateurs en bienfaisance aient pris à tâche de pousser sans mesure vers le trésor national toutes les classes du peuple... Posons encore comme principe que le Gouvernement ne peut pas seul se charger de l'entretien du pauvre ; mais en le mettant sous la sauvegarde de la commisération générale et de la tutelle des gens aisés, il doit donner l'exemple d'une bienfaisance limitée comme ses moyens ; il doit faire des sacrifices de fonds, et imprimer ainsi une grande action à tous les rouages qui peuvent mettre en jeu la sensibilité universelle. Celui qui le premier a dit que le Gouvernement devait seul à l'indigence des secours de toute espèce et dans tous les âges de la vie, a dit une absurdité, car le produit de toutes les impositions de la République ne suffirait pas pour acquitter cette charge énorme et incalculable „ (1).

Les principes que Delecroy défendait dans les paroles que je viens de rappeler triomphèrent définitivement sous le Directoire, par le vote des lois relatives aux commissions des hospices et aux bureaux de bienfaisance.

Ces lois ne se contentèrent pas de décharger le trésor public de la tâche principale qu'il avait assumée en matière de bienfaisance, elles abolirent formellement les décrets des 19-23 mars 1793 et du 22 floréal an II. Les entraves que la première de ces lois surtout avait prétendu imposer aux initiatives de la bienfaisance privée se trouvèrent par le fait même effacées de la législation française. Aussi, lorsque sous le Consulat la France revit enfin des temps de calme et de paix,

(1) Cité par LALLEMAND, *ouv. cité*, p. 77.

les œuvres de charité privée renaquirent de leurs cendres. La dissolution de la Société philanthropique en 1794 n'avait été pour elle, dit M. Ferdinand-Dreyfus, " qu'une léthargie : elle ressuscita en 1800, pour servir de modèle à l'assistance privée „ (1).

597. La loi des 19-23 mars 1793 n'ayant jamais été publiée en Belgique, il n'a jamais existé dans notre pays d'obstacle légal à l'intervention de la bienfaisance privée dans le domaine de la charité.

§ 4. Le vagabondage et la mendicité

598. La loi du 24 vendémiaire an II dont nous avons déjà résumé les dispositions essentielles, avait décrété l'organisation d'un système sévère de répression de la mendicité et du vagabondage. Les dépôts de mendicité devaient être remplacés par des maisons de répression et les récidivistes incorrigibles condamnés à la peine de la transportation aux colonies (2). Mais pas plus que les autres lois de la Convention sur la bienfaisance publique, celle-ci ne reçut d'exécution. Les maisons de répression ne furent pas établies et la transportation aux colonies ne fut pas organisée. En Belgique, la publication de la loi ne fut même pas ordonnée.

A défaut de mesures administratives, les mendiants et vagabonds étaient soumis à des dispositions pénales diverses. D'après la loi du 19 juillet 1791 sur la police municipale et correctionnelle (3), les personnes qui mendiaient en dehors du canton de leur domicile pouvaient être condamnées par le tribunal correctionnel à un emprisonnement d'un an. Il en était de même de celles qui, dans le canton de leur domicile, mendiaient en armes, avec menaces et violences ou avec

(1) *Ouv. cité*, p. 53.
(2) Voir plus haut, nº 574.
(3) Voir plus haut, nº 133. — Sur l'application de cette loi en matière de vagabondage et de mendicité, voir une circulaire du commissaire central près l'administration du département de la Dyle, en date du 28 pluviôse an IV, dans la Coll. HAYEZ, t. IV, p. 355.

quelque autre circonstance aggravante. La peine était double en cas de récidive. La loi du 7 frimaire an V sur les bureaux de bienfaisance alla plus loin. " Les mendiants valides, disait son art. 11, qui n'ont pas de domicile acquis hors la commune où ils sont nés sont obligés d'y retourner ; faute de quoi, ils y seront conduits par la gendarmerie et condamnés à une détention (1) de trois mois. „ Remarquons enfin que dans les départements réunis, en vertu d'un arrêté des représentants du peuple (2), du 12 floréal an III les vagabonds et gens sans aveu (3) étaient par le seul fait de leur état passibles d'une peine d'un an d'emprisonnement.

(1) Voir sur le terme *détention*, l'observation faite plus haut, p. 145, note 1.

(2) Le 3 germinal an IV, l'administration du département de la Dyle ordonna de publier à nouveau l'arrêté du 12 floréal an III. Coll. HAYEZ, t. II, p. 121 et t. V, p. 40.

(3) Sur les causes constitutives de cet état, voir, entre autres, le titre I art. 3 de la loi du 19 juillet 1791 et le titre III de la loi du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure des communes.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA CONSTITUTION DE L'AN VIII

599. Le coup d'état du 18 brumaire et le décrètement de la constitution du 22 frimaire an viii. Les gouvernements issus de la constitution de l'an III, dont le fonctionnement avait d'ailleurs été faussé par une série de coups d'Etat (1), n'avaient apporté à la France ni la paix intérieure, ni la paix extérieure. Dans le cours de l'été de 1799, les victoires des armées coalisées en Allemagne et en Italie et, plus tard, le débarquement d'une armée anglo-russe en Hollande, avaient paru menacer non seulement les conquêtes de la Révolution, mais encore les frontières de l'ancienne France. Au milieu du désarroi causé par ces graves événements, on avait vu les Conseils législatifs et le Directoire recourir aux procédés de la Convention en 1793. Une levée en masse avait été décrétée ainsi qu'un emprunt forcé sur " la classe aisée ". Une loi du 24 messidor an VII avait annoncé que lorsque le Corps législatif déclarerait un dépar-

(1) Voir plus haut, nos 20, 21, 22, 25, etc.
(2) Voir plus haut, nos 177, 189, 190, 333, 396 et 442.

tement en état de troubles civils (1), les administrations départementales pourraient prendre des otages parmi les parents d'émigrés, leurs alliés, les ex-nobles, etc., et le Directoire, faire déporter ces otages. Une loi du 26 thermidor an VII avait autorisé le Directoire pendant un mois, à titre " de mesure contre les machinations de contre-révolution ", à ordonner des visites domiciliaires sur tout le territoire de la République (2). L'opinion publique eut comme l'impression que l'on revenait à une nouvelle Terreur (3). Et le général Bonaparte ne fit que traduire le sentiment général dans l'apostrophe célèbre qu'au cours de la journée du 18 brumaire, il adressait à un émissaire du directeur Barras (4) : " Qu'avez-vous fait de cette France que je vous avais laissée si brillante ? Je vous ai laissé la paix, j'ai retrouvé la guerre ! Je vous ai laissé des victoires, j'ai trouvé des revers ! Je vous ai laissé des millions d'Italie, j'ai retrouvé partout des lois spoliatrices et la misère ! Qu'avez-vous fait de cent mille Français que je connaissais, mes compagnons de gloire ? Ils sont morts ! Cet état de choses ne peut durer... "

Le coup d'Etat des 18-19 brumaire an VIII (9-10 novembre 1799) y mit fin.

600. Réuni à St-Cloud, en vertu du décret de translation des Anciens (5), le Conseil des Cinq-Cents avait été,

(1) Les lois du 3 fructidor et des 1er, 2e et 4e jours complémentaires an VII ainsi que des 4, 11 et 27 vendémiaire an VIII, firent des déclarations de l'espèce.

(2) Coll. Hayez, t. XIV, p. 288. Cfr. aussi *ibid.*, t. XII, p. 30, une loi du 18 messidor an VI.

(3) Aulard, *Hist. polit.* citée, pp. 687 et 695 ; Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, Paris, 1903, t. I, pp. 93, 182, 196 et suiv., 206 et suiv., 215 et suiv. ; Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, édit. de Bruxelles, 1845, t. I, pp. 1 et suiv.

(4) Vandal, *ouv. cité*, p. 316. — Notons cependant qu'à ce moment le péril extérieur était en grande partie écarté grâce à la victoire de Masséna à Zurich (26 septembre) et à la défaite des Anglo-Russes en Hollande (6 octobre). Bonaparte, rentré d'Egypte, était arrivé à Paris le 16 octobre (22 vendémiaire).

(5) Voir plus haut, no 30, p. 36.

comme l'on sait, dispersé dans l'après-midi du 19 brumaire par les grenadiers de Murat. Réduit à une infime minorité, il s'était de nouveau réuni dans la nuit pour ajourner le Corps législatif à trois mois (au 1er ventôse), prononcer l'exclusion de quatre-vingt-onze de ses membres (1) et décider le remplacement provisoire du Directoire par une Commission consulaire exécutive. Cette Commission avait été composée de Siéyès et de Roger Ducos, ex-directeurs, et du général Bonaparte. Les Cinq-Cents avaient en même temps décrété la formation dans le sein de chaque Conseil, d'une Commission chargée, durant l'ajournement du Corps législatif, de statuer " sur tous les objets urgents de police, de législation et de finances " et de préparer les changements à apporter aux dispositions organiques de la constitution dont l'expérience avait fait sentir les vices et les inconvénients. Approuvées sur l'heure par les Anciens, les résolutions des Cinq-Cents devinrent la loi du 19 brumaire an VIII, organique du Consulat provisoire, et entrèrent immédiatement en exécution.

601. Les Commissions intermédiaires créées par la loi du 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799) se mirent tout de suite à l'œuvre. Elles commencèrent par nommer chacune une *section* chargée de préparer le travail de révision de la constitution. Désireux d'influencer leurs opérations (2), Bonaparte, dès le 11 frimaire au soir, en convoqua les membres dans son salon du Luxembourg et les mit en présence des autres Consuls provisoires, Siéyès et Ducos. Un échange de vues eut lieu, qui fut repris les soirs suivants. Cette réunion, d'un caractère strictement privé d'ailleurs, ne tarda pas à s'élargir; les deux Commissions entières y furent bientôt appelées. Au moment où le travail, encore qu'inachevé, était assez avancé pour que les discussions officielles pussent commencer, Bonaparte, redoutant certaines oppositions et

(1) Parmi lesquels un certain nombre de Belges : Brische, Frison, Demoor, Stevenotte, Dimartinelli.

(2) Voir sur ces travaux préparatoires, Aulard, *ouv. cité*, pp. 705 et suiv., et Vandal, *ouv. cité*, pp. 510 et suiv.

craignant de voir remettre en question les articles convenus, décida de brusquer la solution. Le 22 frimaire, " la nuit tombée, écrit M. Vandal, tous les membres furent une dernière fois et privément convoqués au Luxembourg, dans le salon de Bonaparte, où se trouvaient Siéyès et Ducos. Là, on leur lut la constitution arrêtée au point qu'elle n'avait pu dépasser, et ils furent invités à l'approuver telle quelle, à la signer individuellement et sans plus de façon. Ainsi chambrés, pris au piège, épuisés par les longues veilles et les nuits blanches, ils n'osèrent regimber contre l'insolence despotique du procédé. Bonaparte d'ailleurs était là ; son ton, son regard commandaient, et comment résister à ce terrible homme ? Les cinquante parlementaires se soumirent et la constitution écourtée, résultat d'improvisations haletantes, fut adoptée, subie, sans avoir fait l'objet d'un débat et d'un vote réguliers (1) ! „

602. L'article final de la constitution décrétée le 22 frimaire décidait que l'acte constitutionnel serait offert de suite à l'acceptation du peuple français. " Il sera ouvert, disait une loi du 23 frimaire an VIII, dans chaque commune des registres d'acceptation et de non-acceptation : les citoyens sont appelés à y consigner ou faire consigner leur vote sur la constitution. „ Comme le texte même de ce document créait Bonaparte premier consul, et Cambacérès et Lebrun, second et troisième consuls, et qu'il désignait Siéyès et Ducos en qualité de premiers sénateurs, le plébiscite porta à la fois sur des institutions et des personnes, ce qui ne s'était encore jamais vu, remarque M. Vandal (2).

Dans une proclamation, en date du 24 frimaire (3), adressée aux Français, les consuls caractérisaient comme suit l'œuvre soumise à la ratification populaire :

" Citoyens, disaient-ils, une constitution vous est présentée.

„ Elle fait cesser les incertitudes que le provisoire mettait dans les relations extérieures, dans la situation intérieure et militaire de la République.

(1) *Ouv. cité*, p. 522.

(2) VANDAL, *ouv. cité*, p. 535.

(3) DUGUIT et MOUNIER, *Les constitutions de la France*, p. 129.

„ Elle place, dans les institutions qu'elle établit, les premiers magistrats dont le dévouement a paru nécessaire à son activité.

„ La constitution est fondée sur les vrais principes du gouvernement représentatif, sur les droits sacrés de la propriété, de l'égalité, de la liberté.

„ Les pouvoirs qu'elle institue seront forts et stables, tels qu'ils doivent être pour garantir les droits des citoyens et les intérêts de l'État.

„ Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée ; elle est finie. „

Au recensement général des votes, le 18 pluviôse an VIII, il se trouva que le plébiscite avait donné 3.011.007 *oui* contre 1562 *non* (1). La fin de cette consultation populaire ne fut pas même attendue, d'ailleurs, pour la mise en vigueur de la constitution nouvelle. Une loi du 3 nivôse en décida la mise en activité à partir du lendemain 4 nivôse (25 décembre 1799).

603. La constitution du 22 frimaire an VIII. *Déclaration de droits, garanties de droits.* A la différence des constitutions antérieures, celle de l'an VIII ne fut précédée d'aucune déclaration de droits ni de devoirs (2). Elle ne contenait même guère de garanties de droits. Il n'y est pas question de la liberté de presse, ni de la liberté de conscience, ni de la liberté des cultes. Parmi les rares dispositions libérales qui y trouvèrent place, il faut noter le principe de l'inviolabilité du domicile (art. 76), la garantie de la liberté individuelle (art. 77 et suiv.) et le droit de pétition (art. 83) (3).

Quelques membres des Commissions avaient essayé d'élever des barrières contre les abus possibles de la part des autorités et de stipuler des garanties. Bonaparte témoigna

(1) En Belgique, la masse des citoyens s'abstinrent de voter : la République était en guerre avec l'Autriche, et il était dès lors incertain si la maison d'Autriche ne rentrerait pas en possession des Pays-Bas. — Cfr. Lanzac, *ouv. cité*, t. I, p. 309.

(2) Voir plus haut, no 2.

(3) Comme dans la constitution de l'an III (art. 364), les citoyens ne pouvaient adresser que des pétitions individuelles. Cfr. plus haut, nos 451 et 452.

de l'humeur, et, lorsque le moment fut arrivé d'examiner ces questions qui prêtaient à discussions, il brusqua, comme nous venons de le dire, le travail des commissions. Il tenait d'ailleurs à spécifier le moins de choses possible dans la constitution (1).

Les art. 93 et 94 de la constitution du 22 frimaire an VIII garantissaient, à peu près dans les mêmes termes que la constitution de l'an III, l'irrévocabilité des lois rendues contre les émigrés, ainsi que celle de toute vente légalement consommée de biens nationaux (2).

604. *Organisation des pouvoirs publics. Caractère général de la constitution de l'an VIII.* Comparée aux constitutions précédentes, la constitution de l'an VIII est fort peu détaillée : elle ne comprend que 95 articles. C'est qu'elle ne s'occupait que de l'organisation des grands pouvoirs constitutionnels. L'organisation départementale et locale, les finances, les cultes, l'instruction publique, la force publique n'y étaient traités que d'une façon incidente.

A côté d'une organisation très forte du pouvoir exécutif, le trait le plus notable de la constitution de l'an VIII " c'est qu'on y ôte à la nation, tout en la reconnaissant souveraine, le droit d'élire ses députés, de faire des lois par eux, de régler par eux les recettes et les dépenses " (3). On se tromperait si l'on attribuait la suppression des élections à l'influence de Bonaparte et des militaires. Elle répondait directement aux vues de Siéyès et des principaux meneurs civils du coup d'État de brumaire. " Depuis cinq ans, écrit M. Vandal (4), le parti des anciens conventionnels et de leurs adhérents détenait la France, se prolongeait au pouvoir par usurpations périodiques sur la souveraineté nationale. En l'an III, ces hommes avaient faussé les élections, en imposant arbitrairement au choix des citoyens les deux tiers de la Convention ; en fructidor an V, ils les avaient brisées par le sabre d'Au-

(1) Vandal, *ouv. cité*, pp. 516, 521.

(2) Voir plus haut, nº 3, *in fine*.

(3) Aulard, *ouv. cité*, p. 706.

(4) Vandal, *ouv. cité*, p. 495. Cfr. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 25.

gereau ; en floréal an VI, ils les avaient invalidées au profit de leurs candidats mis une fois de plus en minorité (1). Siéyès aujourd'hui allait jusqu'au bout et supprimait les élections. „

D'après lui, le “ pouvoir „ devait venir d'en haut; la “ confiance „ seule devait venir d'en bas (2), c'est-à-dire du peuple. Dès lors, le peuple ne devait plus désigner lui-même ses représentants. Mais il conserverait le droit de dresser des listes de candidats. A une autorité *supérieure* (un Sénat se recrutant lui-même) incomberait la mission de choisir, parmi les candidats honorés de la confiance du peuple, ceux qui seraient effectivement ses représentants. Pour que le pouvoir vînt réellement d'en haut, il fallait évidemment que ce choix s'exerçât entre un très grand nombre de candidats. Mais alors le droit du peuple de marquer au préalable les candidats du sceau de sa confiance devenait presqu'illusoire. Une pareille combinaison devait tout naturellement rentrer dans les vues de ceux qui avaient toujours redouté les verdicts du corps électoral et cherché à s'insurger contre lui.

(1) Voir plus haut, nos 20, 21 et 22.
(2) Cfr. Boulay de la Meurthe, *Théorie constitutionnelle de Siéyès.*

LIVRE PREMIER

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pendant le Consulat décennal

CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF

605. Complexité du pouvoir législatif. Dans la constitution de l'an VIII, le pouvoir législatif s'exerçait — sous le haut contrôle du *Sénat* — collectivement par le *Gouvernement,* assisté du *Conseil d'Etat*, par le *Tribunat* et par le *Corps législatif.* Ces divers corps participaient d'ailleurs d'une manière fort inégale à l'exercice du pouvoir législatif. Le Gouvernement *proposait* les lois, dont le projet était *rédigé* sous sa direction par le Conseil d'Etat. Le Tribunat les examinait et émettait *un vœu d'adoption* ou *de rejet.* Le Corps législatif les *décrétait* après avoir entendu les orateurs du Tribunat et du Conseil d'Etat. Le Sénat, enfin, maintenait ou annulait tout acte qui lui était déféré comme inconstitutionnel. Cette institution ne tarda pas d'ailleurs à s'écarter de sa mission de contrôle pour s'attribuer, collectivement avec le Gouvernement, le pouvoir constituant lui-même. Pendant le Consulat à vie et sous l'Empire, le rôle du Sénat en matière législative grandit encore.

Le trait caractéristique de l'organisation du pouvoir législatif telle que nous venons de l'esquisser, c'est la séparation

et la répartition entre des corps distincts des diverses attributions qui, dans le régime représentatif, appartiennent naturellement aux diverses branches de ce pouvoir. Cette combinaison était due à l'influence de Siéyès. A la Convention déjà, le 2 thermidor an III, lors de la discussion de la constitution de l'an III, Siéyès avait exposé ses idées à cet égard dans un discours détaillé qui ne recueillit d'ailleurs pas l'adhésion de l'assemblée. Partisan décidé de la séparation des pouvoirs, Siéyès ne la concevait pas sous la forme classique réalisée en Angleterre. Il n'admettait pas notamment que le pouvoir législatif s'exerçât collectivement par le Gouvernement et deux chambres, même homogènes. La contrariété de décisions qui pouvait s'élever entre les deux chambres devait aboutir, selon lui, à la prédominance du Gouvernement. " En fait de gouvernement, disait-il (1) à la Convention, et plus généralement en fait de constitution politique, *unité* toute seule est despotisme, *division* toute seule est anarchie : division avec unité donne la garantie sociale sans laquelle toute liberté n'est que précaire... Le système de l'équilibre, fût-il composé avec des contrepoids homogènes (2), n'en vaut pas mieux, et peut-être vaut moins relativement au but du législateur. Si les deux procurations chargées du même pouvoir restent indépendantes, il n'y a plus de certitude dans la marche des affaires ; les deux chambres resteront en *contre-action*, et si le mouvement reprend c'est parce que le système s'altère... On en fait une juste comparaison, en disant que ce sont deux chevaux attelés à la même voiture que l'on veut faire tirer en sens contraire ; ils demeureront sur la même place, malgré leurs coups de collier et leurs trépignements, si le cocher royal ne monte sur le siège pour les mettre d'accord ; mais nous ne voulons pas de cocher royal... L'autre système de division ne consiste pas à employer plusieurs corps de représentants à la construction ou plutôt à la reconstruction du même

(1) *Moniteur* du 7 vendémiaire an *IV*. — Cfr. Aulard, *ouv. cité*, p. 561 ; Esmein, *Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1903, p. 141.

(2) Par exemple, deux chambres législatives d'origine populaire l'une et l'autre.

ouvrage ; mais il en confie à divers représentants des parties différentes, de manière que le résultat de tous les travaux produit avec certitude l'ensemble demandé... „ Siéyès avait en conséquence proposé qu'au lieu d'avoir chacune le droit d'initiative, d'examen et de décision, les diverses branches du pouvoir législatif fussent limitées à l'une ou l'autre de ces prérogatives. Il voulait qu'une première assemblée, le *tribunat du peuple français*, eût pour mission de faire “ retentir à l'oreille du législateur „ les demandes du peuple, d'exposer ses besoins, de découvrir les moyens d'y pourvoir, de les discuter, de les présenter au législateur “ avec tout le poids d'une opinion publique éclairée „. A côté de ce premier “ atelier de propositions „, Siéyès en plaçait un second : le Gouvernement. Lui aussi devait pouvoir faire entendre dans les sphères législatives les besoins du Gouvernement : “ Est-ce que les besoins du Gouvernement ne sont pas les besoins des gouvernés ? Est-ce que le peuple ne souffrira pas si le Gouvernement n'a pas tous les moyens nécessaires pour procurer partout l'exécution de la loi ? „ Siéyès voulait ensuite “ une législature unique, c'est-à-dire un seul corps de représentants chargés de *voter* la loi, siégeant dans une seule chambre. Après avoir mis en représentation, disait-il, d'un côté la demande des besoins des gouvernés, de l'autre, la demande des besoins des gouvernés et du Gouvernement, il fallait prononcer et par conséquent faire représenter le *jugement national* par un corps qui seul sera la législature. J'y vois, à proprement parler, un tribunal suprême chargé de faire droit aux propositions, de part ou d'autre débattues, défendues, contredites ou convenues, suivant qu'elles sont utiles ou non au peuple, dont il représente le jugement. Un dernier corps de représentants enfin, un *jury de constitution*, “ ou, disait Siéyès, pour franciser un peu plus le mot de jury, et le distinguer de celui de juré, une *jurie constitutionnaire* „ aurait pour “ mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui serait portée à la constitution „.

Battu en l'an III, Siéyès était revenu à la charge en l'an VIII et, sous la réserve d'une atténuation des droits d'initiative du Tribunat, il avait réussi à faire prévaloir dans la constitution de l'an VIII son système d'organisation du pouvoir législatif.

§ 1. La participation du Gouvernement au pouvoir législatif

606. Le Gouvernement possédait en matière législative une prérogative capitale : il était seul et exclusivement investi du *droit d'initiative.* " Le Gouvernement, expliquait un contemporain (1), a l'initiative dans la confection des lois, parce que, chargé de leur exécution journalière, et en rapport direct et journalier avec les citoyens, il connaît mieux leurs besoins, la nature et l'étendue de ces besoins, ce qu'ils sont et les temps propres à les régler. „ " Cette prérogative du Gouvernement, disait de son côté le secrétaire du Conseil d'Etat Locré (2), est une des principales garanties de la stabilité et de la sagesse des lois et de la tranquillité publique, et cette garantie se retrouve surtout dans la manière dont les lois sont proposées. Le Gouvernement, par la nature de son institution et de ses attributions, peut seul recueillir partout les connaissances nécessaires, appeler de tous côtés les lumières, méditer les idées utiles dans le Conseil d'Etat, et y faire dresser ainsi des projets de lois sages et utiles... „

Le Tribunat et le Corps législatif n'ayant aucun droit d'amendement, la constitution de l'an VIII n'avait pas cru devoir réserver au Gouvernement, après le vote de la loi, un droit spécial de sanction. Le Gouvernement pouvait d'ailleurs toujours, avant la décision du Corps législatif, retirer un projet de loi.

§ 2. Le Corps législatif

I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF

607. COMPOSITION. " Le *Corps législatif*, disait l'art. 31 de la constitution de l'an VIII, est composé de trois cents membres... Il doit toujours s'y trouver un citoyen au moins de chaque département de la République. „

(1) BONNIN, *Principes d'administration publique*, Paris, 1812, t. I, p. 51.

(2) LOCRÉ, *Du Conseil d'Etat, de sa composition*, etc. Un fragment de cette étude est reproduit dans SIREY, t. IX, p. 169.

Les membres du Corps législatif étaient nommés par le Sénat. Il devait les choisir parmi les citoyens que le corps électoral, par une série d'élections graduées, avait portés sur la liste de notabilité nationale.

La durée des fonctions des membres du Corps législatif était de cinq ans. Ils se renouvelaient par cinquième tous les ans. Aux termes de l'art. 32 de la constitution, les membres sortants ne pouvaient rentrer au Corps législatif qu'après un an d'intervalle (1).

La constitution ne réglait ni le mode ni l'époque du renouvellement. Elle se bornait, par une disposition de caractère transitoire, à décider que le premier renouvellement n'aurait lieu que dans le cours de l'an X (art. 38). Les membres nommés lors de la formation du Corps législatif purent ainsi prendre part aux sessions ordinaires, de l'an VIII, de l'an IX et de l'an X. Plus tard, un sénatus-consulte du 22 ventôse an X décida que le renouvellement se ferait par " le mode d'un scrutin électif de ceux des membres composant actuellement le Corps législatif qui devront continuer leurs fonctions cette année ". En d'autres termes, la désignation du cinquième sortant dut se faire par le scrutin, non par le sort. Mais " on adoptait, dit M. Thiers, un tempérament de forme, et au lieu de faire porter le scrutin sur le nom de ceux qui devaient sortir, on le fit porter sur le nom de ceux qui devaient rester. La mesure avait alors l'apparence d'une préférence au lieu d'avoir celle d'une exclusion " (2). C'était, disait le préambule du sénatus-consulte, " le mode le plus conforme à la nature des fonctions du Corps législatif ". En vérité, le tirage au sort eût été plus rationnel : mais ce procédé n'eût pas garanti la sortie des membres du Corps législatif qui, à

(1) La constitution de l'an III, tout en admettant la réélection immédiate des députés sortants (cfr. plus haut, n° 8), y mettait cependant certaines limites : " Les membres sortants après trois années, disait son art. 54, peuvent être immédiatement réélus pour les trois années suivantes, après quoi il faudra un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau. Nul, ajoutait l'art. 55, en aucun cas, ne peut être membre du Corps législatif durant plus de six années consécutives. "

(2) Sur ce sénatus-consulte, v. THIERS, *ouv. cité*, t. I, pp. 437 et suiv.

raison de leur opposition aux projets du premier Consul, s'étaient attiré la rancune de celui-ci.

II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF

608. Election. Le Corps législatif n'avait rien d'une représentation nationale sérieuse. Ses membres ne tenaient pas leurs pouvoirs du suffrage populaire. C'était le Sénat qui les nommait et le Sénat n'avait lui-même aucune origine populaire.

Le suffrage populaire n'était cependant pas entièrement étranger à la formation du Corps législatif : à défaut du droit d'élire ses membres, la constitution donnait au peuple le droit de conférer l'une des conditions de l'éligibilité : l'inscription sur la liste des *notables nationaux*, qui comprenait les quelques milliers de citoyens entre lesquels le Sénat était obligé de restreindre ses choix. Dans une circulaire aux préfets, Chaptal, ministre de l'intérieur, s'était efforcé de vanter les mérites de ce système : " c'est cette heureuse combinaison, disait-il, qui, donnant au peuple la faculté d'indiquer et au Gouvernement celle de choisir les hommes capables de remplir les fonctions publiques, consacre le droit de représentation, et en écarte les inconvénients qu'ont souvent occasionnés, dans les choix immédiats, l'irréflexion et l'intrigue " (1). Dans la réalité des choses, le droit accordé à la nation était un droit presqu'illusoire, comme nous allons le voir à l'instant.

609. Éligibilité. *Conditions.* Pour être élu par le Sénat membre du Corps législatif, il fallait, aux termes des art. 9, 20 et 31 combinés de la constitution de l'an VIII, être citoyen français, avoir atteint l'âge de trente ans accomplis et avoir été porté par le suffrage populaire sur la liste de notabilité nationale. Il fallait, en outre, ne pas être membre du Sénat lui-même : l'art. 18 de la constitution déclarait, en effet, les sénateurs " à jamais inéligibles à toute autre fonction ". Rappelons aussi qu'un membre sortant du Corps législatif

(1) 23 ventôse an IX. Coll. Huyghe, t. IV, p. 391.

ne pouvait être réélu qu'après un an d'intervalle (art. 32, C. VIII).

L'inscription sur la liste de notabilité nationale résultait d'une élection à plusieurs degrés.

610. *Les élections pour la notabilité nationale.* Les élections *au premier degré* pour la notabilité nationale étaient organisées sur la base d'un suffrage quasi universel. Tous les *citoyens* français y participaient en principe, et il suffisait, aux termes de l'art. 2 de la constitution, pour être citoyen français, d'être né et de résider en France, de s'être fait inscrire, étant âgé de vingt et un ans accomplis, sur le registre civique de son arrondissement et d'avoir demeuré depuis pendant un an sur le territoire de la République (1). La condition de cens à laquelle était subordonnée la jouissance des droits politiques sous la constitution de l'an III ne se trouvait pas reproduite dans celle de l'an VIII (2). Elle eût été sans objet dans un régime qui n'accordait au corps électoral que le droit de conférer l'éligibilité.

La qualité de citoyen français *se perdait* : par la naturalisation en pays étranger ; — par l'acceptation de fonctions ou de pensions offertes par un gouvernement étranger ; — par l'affiliation à toute corporation étrangère qui supposerait des distinctions de naissance ; — par la condamnation à des peines afflictives ou infamantes (art. 4, C. VIII) (3).

L'exercice des droits de citoyen français était *suspendu* : par l'état de débiteur failli; ou d'héritier immédiat, détenteur à titre gratuit de la succession totale ou partielle d'un failli ; — par l'état de domestique à gages, attaché au service de

(1) En vertu de l'art. 3 de la constitution, " un étranger devient citoyen français, lorsqu'après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives „.

(2) Voir plus haut, nº 11.

(3) Un avis du Conseil d'État du 4 nivôse an VIII (25 décembre 1799) déclara implicitement abrogées par la constitution de l'an VIII les lois du 3 brumaire an IV, du 19 fructidor an V et du 9 frimaire an VI en tant qu'elles excluaient " de la participation aux droits politiques et de l'admissibilité aux fonctions publiques les parents d'émigrés et les ci-devant nobles „. Voir plus haut, nºs 13, 15 et 18.

la personne ou du ménage ; — par l'état d'interdiction judiciaire, d'accusation et de contumace (art. 5, C. VIII).

Nul, enfin, ne pouvait *exercer* les droits de cité dans un arrondissement communal, s'il n'y avait acquis domicile par une année de résidence, ou s'il l'avait perdu par une année d'absence (art. 6, C. VIII).

611. Groupés par arrondissement, mais répartis en bureaux de vote par communes ou sections de communes (1), les électeurs désignaient à la pluralité relative ceux d'entre eux qu'ils croyaient les plus aptes à gérer les affaires publiques. Ils dressaient à cet effet une liste, dite *liste de confiance* ou *de notabilité communale ;* cette liste devait contenir un nombre de noms égal au dixième de ceux qui avaient droit de coopérer à sa formation. A raison de cinq à six millions de citoyens, dit Thiers, la liste de notabilité communale devait comprendre de cinq à six cent mille individus (2).

612. Votaient, *au second degré,* les citoyens compris dans les listes de notabilité communale. Groupés par département, mais réunis en bureaux de vote au chef-lieu de l'arrondissement, ils désignaient également un dixième d'entre eux pour former une *liste* dite *départementale* qui comprenait de cinquante à soixante mille individus.

Votaient, au *troisième degré,* les citoyens portés sur la liste départementale. Groupés par département et réunis au chef-lieu, ils désignaient un dixième d'entre eux pour former la *liste de notabilité nationale* qui comprenait ainsi de cinq à six mille individus.

C'est dans cette liste que le Sénat devait choisir les députés au Corps législatif.

(1) Le fonctionnement du nouveau système d'élections fut réglé par la loi du 13 ventôse an IX. Les élections avaient lieu : pour la notabilité communale, du 1er au 15 prairial ; pour la notabilité départementale, du 20 au 30 messidor ; pour la notabilité nationale, du 1er au 10 fructidor. — On trouvera dans Fleurigeon, *Manuel administratif,* t. 1, pp. 402 et suiv., une instruction du ministre de l'intérieur sur l'exécution de la loi du 13 ventôse an IX, avec formules et tableaux annexés.

(2) *Histoire du Consulat et de l'Empire,* t. I, p. 25.

613. On voit que l'intervention de la nation dans le choix des membres du Corps législatif était *presqu'*illusoire. Elle n'était cependant pas tout à fait vaine, parce que les électeurs avaient entre les mains un droit négatif, sans doute, mais réel : en refusant de porter un citoyen sur la liste de notabilité, ou bien en le rayant de cette liste, ils empêchaient l'intéressé d'être nommé ou réélu par le Sénat.

Encore ce droit négatif était-il restreint par diverses dispositions. C'est ainsi que d'après l'art. 14 de la constitution, les citoyens nommés pour la première formation des autorités constituées en l'an VIII devaient faire partie *nécessaire* des premières listes d'éligibles. Les électeurs n'avaient donc pas le droit de leur retirer leur confiance, lors de la première consultation populaire, en l'an IX. D'autre part, s'il suffisait de la majorité relative pour être inscrit sur les listes de notables, nul ne pouvait, d'après l'art. 12 de la constitution, être retiré d'une liste que par les votes de la majorité absolue des citoyens ayant droit de coopérer à sa formation, et, ajoutait l'article 13 de la constitution, on n'était point retiré d'une liste d'éligibles par cela seul qu'on n'était pas maintenu sur une autre liste d'un degré inférieur ou supérieur (1).

614. Permanentes en principe, les listes de notabilité étaient soumises à une revision périodique : tous les trois ans, le corps électoral devait être réuni, afin de remplacer les notables décédés et de rayer, le cas échéant, ceux qui avaient perdu sa confiance.

615. La première formation du corps législatif en l'an VIII. La formation du Corps législatif au début du Consulat ne fut d'ailleurs pas subordonnée à ces règles. L'art. 14 de la constitution avait décidé que les listes d'éligibles

(1) La loi du 13 ventôse an IX ne réglait pas la procédure à suivre par les électeurs pour retirer de la liste les notables qui avaient perdu leur confiance. Le retrait de confiance ne devait d'ailleurs avoir l'occasion de s'exercer que lors de la seconde consultation populaire, en l'an XII. A cette époque, le système des listes d'éligibilité avait vécu.

seraient formées pour la première fois dans le cours de l'an IX. Le Sénat disposa en conséquence en l'an VIII d'une liberté de choix absolue. “ Bonaparte, dit M. Vandal (1), s'abstint presque complètement d'influencer les choix. Les listes d'élus préparées par Siéyès et ses amis furent votées par les sénateurs à main levée et à peu près sans discussion. Le résultat fut un phénomène de replacement ; l'ancienne substance parlementaire servit à recomposer en grande partie les nouvelles assemblées... Le Corps législatif fut peuplé d'*Anciens* et de *Cinq-Cents* qui avaient obscurément siégé et voté... Les Conventionnels restaient en nombre dans les grands corps politiques. A côté de ce reliquat conventionnel, le fond des nouvelles assemblées ne fut autre que le parti relativement modéré des anciens Conseils, le parti Siéyès, ce parti qui en l'an VII s'était nettement séparé des Jacobins, mais qui avait soutenu d'abord la tyrannie directoriale, c'est-à-dire, la tyrannie jacobine abaissée d'un degré. De même qu'en l'an III les deux tiers de la Convention s'étaient arbitrairement perpétués dans les Conseils, la moitié environ des Conseils se prolongeait dans les assemblées consulaires, par la grâce de Siéyès et le consentement de Bonaparte... En face de ces hommes dont beaucoup s'étaient sincèrement assagis et voulaient tenter l'essai d'une république légale, mais qui représentaient la persistance et la popularité d'un parti, la force de Bonaparte serait de gouverner au-dessus des partis et pour la France. Il disait à Thibaudeau : “ Gouverner par un parti, c'est se mettre tôt ou tard dans sa dépendance ; on ne m'y prendra pas : je suis national „ (2).

616. Les listes de notabilité et le premier renouvellement du corps législatif en l'an X. Déjà compliqué en lui-même, le système des listes de notables fut encore compliqué davantage par l'organisation pratique que lui donna la loi électorale organique du 13 ventôse an IX. Son premier fonc-

(1) Vandal, *ouv. cité*, t. I, p. 551. Cfr. Aulard, *Histoire politique*, p. 714.
(2) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, Paris, 1835, t. I, p. 115.

tionnement souleva tant de réclamations et mit si bien en lumière son caractère illusoire et peu pratique, qu'on discuta au Conseil d'État (1) la question de savoir si l'on se servirait des listes de notables formées au cours de l'an IX. " L'institution est mauvaise, disait Bonaparte (2). C'est un système absurde, un enfantillage, de l'idéologie. Ce n'est pas ainsi qu'on organise une grande nation. „ Le premier Consul opina toutefois pour l'emploi des listes : " Quel mal y a-t-il donc, s'écriait-il (3), de marcher deux ou trois ans avec ces listes ? C'est la seule influence du peuple dans le gouvernement. On verra lorsqu'il sera question de les renouveler. On avait d'abord cru l'article de la constitution inexécutable, et cependant nous avons fait une loi. Elle était bien difficile à comprendre ; nous pensions qu'il n'y avait que le citoyen Roederer qui l'entendît. Eh bien ! le peuple s'est donné la peine de l'apprendre et de l'exécuter. Annuler tout cela, ce serait manquer de respect à la nation qui a donné une grande preuve du sien pour la loi. „ Le Conseil d'État se rangea à l'avis du premier Consul et décida que les listes seraient employées.

Elles servirent, notamment en l'an X, au renouvellement du premier cinquième sortant du Corps législatif. J'ai dit plus haut à quelle combinaison le Sénat recourut pour éliminer à cette occasion les législateurs qui s'étaient fait remarquer par leur opposition aux vues du premier Consul (4). Celui-ci eut lieu de se trouver satisfait des nouvelles admissions. " On appela au Corps législatif, dit Thiers (5), bon nombre de ces grands propriétaires, que la sécurité nouvelle dont on les faisait jouir portait à quitter la retraite dans laquelle ils avaient jusqu'ici cherché à vivre. On y appela aussi quelques préfets, quelques magistrats qui, depuis trois ans, venaient de se former à la pratique des affaires. „

(1) En pluviôse an X.
(2) D'après THIBAUDEAU, *ouv. cité*, t. II, pp. 407 et suiv.
(3) THIBAUDEAU, *ouv. cité*, t. II, p. 408.
(4) Voir plus haut, n° 607.
(5) *Ouv. cité*, t. I, p. 439.

III. — LE FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF

617. Sessions. Tandis que les Conseils législatifs, dans le système de la constitution de l'an III, étaient permanents, le Corps législatif de la constitution de l'an VIII tenait des sessions. " La session du Corps législatif, disait l'art. 33 de la constitution, commence chaque année le 1er frimaire et ne dure que quatre mois (1) ; il peut être extraordinairement convoqué durant les huit autres par le Gouvernement. „

Deux fois, pendant la durée du Consulat décennal, le Gouvernement fit usage de son droit : en germinal an VIII et en germinal an X. Ce fut à cette dernière session que le Concordat et la paix d'Amiens reçurent la sanction législative (2).

618. Règlement d'ordre intérieur du corps législatif. Le mode suivant lequel le Corps législatif exerçait ses attributions ne se trouvait pas fixé seulement par son règlement d'ordre intérieur, arrêté en séance du 27 nivôse an VIII (3) ; il résultait, en outre, d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles ou légales (4). Il convient de résumer ici, comme nous l'avons fait pour les Conseils de l'époque précédente, les principales dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires rendues sur la matière.

619. *Séances.* " Les séances du Tribunat et celles du Corps législatif sont publiques, disait l'art. 35 de la constitution ; le nombre des assistants soit aux unes, soit aux autres, ne peut excéder deux cents. „ Les déclarations de guerre et les traités internationaux devaient cependant, si le Gouvernement le demandait, être délibérés à huis clos (art. 50, C. VIII).

D'après son règlement d'ordre intérieur, le Corps législatif

(1) Frimaire, nivôse, pluviôse et ventôse.

(2) Lois du 18 germinal et du 30 floréal an X.

(3) On trouvera ce règlement, que la *Pasinomie* ne reproduit pas, dans le *Moniteur* du 2 pluviôse an VIII.

(4) Voir surtout les lois du 3, du 5 et du 19 nivôse an VIII.

faisait imprimer les procès-verbaux de ses séances (1). Pas plus que jadis, ces documents ne contenaient un compte rendu complet des délibérations ; les discours des orateurs notamment, n'y étaient pas reproduits (2).

Aux termes de la loi du 5 nivôse, le Corps législatif choisissait son président à la pluralité relative. Il nommait de même, au scrutin individuel, quatre secrétaires. D'après le règlement d'ordre des séances du 27 nivôse an VIII, le président et les secrétaires étaient renouvelés tous les quinze jours. Ce règlement prévoyait également la création d'une *Commission des inspecteurs du palais*, renouvelée tous les deux mois et chargée de la police du palais, de la surveillance, de l'emploi des fonds affectés aux dépenses du Corps législatif (3), ainsi que de la nomination et de la surveillance des huissiers et employés.

La place que les membres du Corps législatif devaient occuper dans la salle de leurs séances était tirée au sort tous les mois, comme aux Cinq-Cents et aux Anciens (4).

Le Corps législatif exerçait la police sur ses membres et sur les assistants à ses séances. " Il fait à cet égard, disait la loi du 5 nivôse, les règlements nécessaires „ (5).

(1) D'après M. Aulard, *Histoire politique*, p. 714, la *Bibliothèque nationale* à Paris ne possède pas d'exemplaire complet des procès-verbaux du Corps législatif et du Tribunat, mais il en existe un exemplaire complet aux *Archives nationales*.

(2) On trouvera des extraits ou des résumés, quelquefois écourtés, des discours prononcés au Corps législatif par les orateurs du Gouvernement et du Tribunat dans le *Moniteur*, devenu à partir du 7 nivôse an VIII (28 décembre 1799) le *seul journal officiel*. — La 2me série des *Archives parlementaires* est depuis longtemps achevée en ce qui concerne les débats des Assemblées de l'époque consulaire et impériale. Voir, sur cette publication, plus haut, p. 35, note 4, et p. 256, note 1.

(3) Voir sur ces dépenses l'arrêté des Consuls du 21 nivôse an VIII. Coll. Huyghe, t. I, p. 323.

(4) Voir plus haut, p. 37.

(5) Le règlement d'ordre intérieur prévoyait pour les membres le rappel à l'ordre, la censure avec inscription au procès-verbal et les arrêts, pour une décade au plus. Les assistants qui troublaient l'ordre devaient être expulsés, et, après interrogatoire par les inspecteurs du palais, poursuivis judiciairement s'il y avait lieu.

Ce n'était pas seulement dans la salle de ses séances que le Corps législatif exerçait la police mais encore, aux termes de la même loi, " dans l'intérieur de tous les bâtiments et cours affectés à son service „ (art. 2).

La loi du 3 nivôse an VIII accordait au Corps législatif une garde d'honneur qui était à sa disposition " tant pour l'intérieur que pour l'extérieur de son enceinte „ (art. 3). " Le commandant de la garde d'honneur, disait une loi du 18 nivôse an VIII, prendra directement les ordres du président pour tout ce qui concerne la police du palais du Corps législatif. „

La loi du 3 nivôse an VIII affecta au Corps législatif le palais des Cinq-Cents (palais Bourbon).

620. *Des votes.* L'art. 34 de la constitution de l'an VIII décidait en termes formels que le Corps législatif statuerait au scrutin secret sur les projets de loi qui lui seraient soumis.

Aux termes de l'art. 14 de la loi du 19 nivôse an VIII, le vote se faisait de la manière suivante : " deux urnes sont placées sur le bureau ; un secrétaire fait l'appel nominal des votants ; à mesure qu'ils se présentent au bureau, un autre secrétaire remet à chacun une boule blanche destinée à exprimer le *oui*, et une boule noire destinée à exprimer le *non :* une des urnes seulement est destinée à recevoir les votes ; dans l'autre sont jetées les boules inutiles. Quand l'appel est achevé, les secrétaires ouvrent, à la fin de l'assemblée, l'urne du scrutin, et font le compte des voix ; le président proclame le résultat. „

Les votes pour les nominations incombant au Corps législatif, se faisaient par bulletin écrit (1).

621. *Procédure des délibérations.* " Aucun corps constitué, disait l'art. 90 de la constitution, ne peut prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvent présents. „

C'était la constitution également qui fixait le principe fondamental de la procédure des délibérations. " Le Corps

(1) Règlement du 27 nivôse an VIII, art. 38 et suivants.

législatif, disait son art. 34, fait la loi en statuant par scrutin secret, et sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et du Gouvernement. „

Quant aux détails de cette procédure, ils étaient réglés par la loi du 19 nivôse. Lorsque le Gouvernement avait arrêté la proposition d'un projet de loi, il en prévenait le Corps législatif par un message. Un orateur du Conseil d'État venait y lire le projet et en exposait les motifs (1). Le Corps législatif transmettait " sans délai „ une expédition du projet au Tribunat. Au jour indiqué par le Gouvernement pour la discussion (2), le Corps législatif entendait un ou plusieurs orateurs du Conseil d'État, parlant au nom du Gouvernement, et un ou plusieurs orateurs du Tribunat, venant appuyer le vœu d'adoption ou de rejet émis par cette assemblée. Le bureau du Corps législatif ne pouvait fermer la discussion qu'après que chacun des orateurs du Gouvernement ou du Tribunat avait été entendu au moins une fois, s'il le demandait. " Pour mettre le Gouvernement, ajoutait l'art. 13 de la loi du 19 nivôse, en état de délibérer s'il y a lieu ou non à retirer le projet de loi, les orateurs du Gouvernement peuvent toujours demander l'ajournement, et l'ajournement ne peut leur être refusé. „ Après avoir entendu les orateurs du Conseil d'État et ceux du Tribunat, le Corps législatif votait dans la forme que nous avons indiquée (3) et sans que ses membres.aient pu prendre part à la discussion (4).

Les membres du Corps législatif ainsi que les orateurs du Conseil d'État et du Tribunat ne pouvaient paraître dans la salle des séances que revêtus de leur costume officiel (5).

(1) D'après l'art. 63 du règlement du 27 nivôse an VIII, les projets de loi ainsi que l'exposé des motifs par les orateurs du Gouvernement devaient être imprimés et distribués aux membres.

(2) A la demande du Tribunat, le Corps législatif pouvait accorder une prorogation.

(3) Voir plus haut, nº 620.

(4) Pour l'explication du système, voir plus haut, nº 605.

(5) Règlement, art. 12. — Sur l'aspect d'une séance en 1803, voir Laquiante, *Un hiver à Paris sous le Consulat*, Paris, 1896, pp. 368-372. — Sur le costume, voir la loi du 3 nivôse an VIII, art. 13.

622. Caractères généraux du mandat. Serment. Traitement. Incompatibilités. Immunités. L'élection des membres du Corps législatif par un corps unique, le Sénat, écartait par le fait même toute possibilité de mandat impératif : la constitution de l'an VIII ne devait dès lors pas, à l'exemple de celle de l'an III, le prohiber en termes exprès (1).

Les membres du Corps législatif jouissaient d'un traitement annuel que l'art. 36 de la constitution fixait à 10.000 frs.

D'après la loi du 21 nivôse an VIII, les membres des Assemblées législatives, ceux du Sénat, les Consuls, etc., devaient, comme les fonctionnaires publics en général et les ministres des cultes, avant de commencer ou de continuer l'exercice de leurs fonctions, faire préalablement la déclaration suivante : *Je promets d'être fidèle à la constitution.*

A la différence de la constitution de l'an III, celle de l'an VIII n'établissait aucune incompatibilité entre la qualité de membre du Corps législatif et l'exercice d'autres fonctions publiques (2). Un arrêté des Consuls en date du 19 pluviôse an IX n'en ordonna pas moins de remplacer provisoirement, conformément à la loi du 30 germinal an V, les juges qui viendraient à être nommés à des fonctions législatives.

Les membres du Corps législatif jouissaient de très larges *immunités*. Leurs " fonctions „ mêmes ne donnaient lieu, aux termes de l'art. 69 de la constitution, à *aucune responsabilité*. Ils jouissaient, en outre, de *privilèges de procédure*, lorsqu'ils étaient recherchés à raison d'actes étrangers à leurs fonctions. " Les délits personnels, disait l'art. 70 de la constitution, emportant peine afflictive ou infamante commis par un membre... du Corps législatif... sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après qu'une délibération du corps auquel le prévenu appartient a autorisé cette poursuite. „ Ce privilège n'était pas limité à l'époque de la session ; il ne se perdait même pas en cas de flagrant délit (3).

(1) Voir plus haut, nº 35.
(2) Voir plus haut, nº 36.
(3) Voir sur ce point Esmein, *Droit constitutionnel* cité, pp. 767-768.

IV. — LES ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

623. Attributions du corps législatif. Tandis que la constitution de l'an III accordait aux Conseils la plénitude du pouvoir législatif et des autres pouvoirs et fonctions qu'elle rattachait à celui-ci, celle de l'an VIII ne donnait au Corps législatif qu'une participation à ce pouvoir et à ces fonctions. Elle lui déléguait d'abord le droit de *participer*, avec le Gouvernement et le Tribunat, à la confection des *lois proprement dites* (1) : " Il ne sera promulgué de lois nouvelles, disait son art. 25, que lorsque le projet en aura été proposé par le Gouvernement, communiqué au Tribunat, et décrété par le Corps législatif. „ 2° Le Corps législatif participait, dans les mêmes conditions, au *pouvoir de la bourse.* " Le Gouvernement, disait l'art. 45 de la constitution, dirige les recettes et les dépenses de l'Etat conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres. „ 3° L'intervention du Corps législatif était requise pour les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce : " Les *déclarations de guerre*, disait l'art. 50, et les *traités* de paix, d'alliance et de commerce, sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois. „ 4° Son intervention était constitutionnellement requise dans le règlement des *questions d'organisation administrative* ou *judiciaire* d'importance majeure. " La loi seule, disait l'art. 45 de la constitution, ordonne l'émission, fixe le titre, le poids et le type de la monnaie. „ D'après l'art. 48, la garde nationale sédentaire n'était " soumise qu'à la loi „, mais la garde nationale en activité était " soumise aux règlements d'administration publique „. Il appartenait également au pouvoir législatif, en vertu de l'art. 73, d'organiser la Haute Cour de justice. Il était encore exclusivement compétent, aux termes de l'art. 61, pour déterminer l'organisation des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel, leur compétence et le territoire formant le ressort de chacun. Le régime des colonies françaises relevait de la loi également (art. 91, C. VIII). Les arrestations ne pouvaient être ordonnées qu'en vertu

(1) Voir plus haut, p. 43, note 1.

d'une loi et par un fonctionnaire à qui la loi en avait formellement donné le pouvoir (art. 77 et 81, C. VIII), etc. Des lois particulières exigeaient en d'autres matières administratives encore l'intervention du pouvoir législatif (1). 6° La constitution de l'an VIII confiait au Corps législatif une certaine participation au *pouvoir constituant*. " Dans le cas de révolte à main armée, disait l'art. 92, ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat, la loi peut suspendre. dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la constitution. „ 7° Le Corps législatif exerçait, enfin, des *attributions diverses*. Il présentait un candidat pour chaque place de sénateur devenue vacante (art. 16, C. VIII). Il devait autoriser les poursuites contre ses membres accusés " de délits personnels emportant peine afflictive ou infamante „ (art. 70, C. VIII). Sur la dénonciation du Tribunat, le Corps législatif accusait les ministres (art. 73, C. VIII).

624. De la participation du corps législatif a l'exercice du pouvoir législatif. J'ai déjà indiqué la nature de la participation du Corps législatif à la formation de la loi. Elle se bornait essentiellement à un droit d'adoption ou de rejet des projets du Gouvernement. Le Corps législatif ne jouissait d'aucun droit d'initiative ni d'amendement. Ses membres ne pouvaient même prendre part à la discussion des projets soumis à leur vote. Ces projets étaient uniquement débattus devant eux par les orateurs du Tribunat et du Gouvernement (art. 34, C. VIII) (2).

625. Si restreinte que fût cette participation, le premier Consul ne tarda pas à la trouver trop grande encore, à raison surtout de la publicité des débats, et il s'efforça petit à petit de soustraire à la décision du Corps législatif les questions politiques les plus graves, en commençant par les questions d'ordre constitutionnel. L'intervention, par contre, du Corps législatif dans le règlement de certaines affaires administratives majeures ne lui portait pas trop d'ombrage,

(1) Voir plus bas, n° 625.
(2) Voir plus haut, n° 621.

surtout au début. " On avait jusqu'alors (an X), écrit Thibaudeau (1), présenté séparément chaque projet de loi relatif aux échanges ou à des objets d'intérêt local (2). Au Conseil d'État, il y en avait 120 de cette espèce de prêts. Regnault de St-Jean d'Angely fit observer qu'il conviendrait de les réunir, parce que sans cela ils occuperaient le Corps législatif pendant 30 séances. Le premier Consul et Cambacérès dirent en riant : " Eh bien! quel mal y a-t-il donc à cela? Cela sert d'os à ronger. „ On proposa d'attribuer au Gouvernement l'autorisation des échanges avec l'Etat et les communes qui occupaient beaucoup le Corps législatif. Le premier Consul s'opposa à cette attribution. " Sous l'ancien régime, dit-il, on a beaucoup crié sur les échanges. Il y avait en effet beaucoup d'abus. Pour les prévenir, il convient que ces questions soient traitées publiquement. D'ailleurs, il n'y a aucun inconvénient à laisser au Corps législatif la connaissance des matières qui ne touchent qu'à la propriété, et qui ne sont pas faites pour exciter les passions. Il y a au contraire de l'avantage à lui donner cette occupation. „

626. Rapports du corps législatif avec le gouvernement. Si le Gouvernement, dans la constitution de l'an VIII, avait une part importante à l'exercice du pouvoir législatif, le Corps législatif n'avait aucun droit de contrôle, même le plus indirect, à l'égard du Gouvernement. Les ministres n'avaient point entrée au Corps législatif. Le Corps législatif ne possédait aucun droit d'enquête. Il ne pouvait, comme les Conseils du régime précédent, demander au Gouvernement des éclaircissemeuts. Il ne pouvait mettre les membres du Gouvernement en accusation. Le Corps législatif conservait toutefois le droit d'accuser les ministres, et par suite de mettre en jeu, sinon leur responsabilité politique, du moins leur responsabilité pénale.

627. Pouvoir constituant. L'art. 92 de la constitution accordait, nous l'avons déjà dit, au pouvoir législatif le droit

(1) *Mémoires sur le Consulat,* p, 196.
(2) Voir plus haut, nos 272, 276.

de suspendre dans certains cas exceptionnels l'empire de la constitution (1). Mais le pacte constitutionnel ne s'expliquait pas sur les règles à suivre pour sa revision éventuelle. Il eût été conforme aux principes de faire intervenir en cette matière, comme en matière législative ordinaire, le Corps législatif. Mais le premier Consul profita du silence de la constitution pour faire attribuer au Gouvernement, conjointement avec le Sénat, le pouvoir constituant proprement dit.

Lorsque le Corps législatif n'était pas en session, le droit de suspendre pour un temps déterminé et dans certains lieux, en cas de révolte à main armée ou de troubles menaçant la sûreté de l'État, l'empire de la constitution, pouvait être provisoirement exercé par un simple arrêté du Gouvernement. Mais le Corps législatif devait alors être convoqué " au plus court terme par un article du même arrêté „ (art. 92, C. VIII).

§ 3. Le Tribunat

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU TRIBUNAT

628. Composition. " Le *Tribunat*, disait l'art. 27 de la constitution de l'an VIII, est composé de cent membres. „ La durée de leurs fonctions était de cinq ans. Ils se renouvelaient par cinquième tous les ans et étaient indéfiniment rééligibles (art. 27, C. VIII).

La constitution ne réglait ni le mode ni l'époque du renouvellement. Elle se bornait, par une disposition de caractère transitoire, à décider que le premier renouvellement n'aurait lieu que dans le cours de l'an X (art. 38). Le sénatus-consulte du 22 ventôse an X, qui avait résolu la question pour le Corps législatif (2), la trancha de la même façon pour le Tribunat : il décida que la désignation du cinquième sortant se ferait par le scrutin, non par le sort. Le Sénat s'assura ainsi le

(1) Par application de cette disposition constitutionnelle, la loi du 23 nivôse an VIII suspendit l'empire de la constitution dans quatre divisions militaires. — Sur les conséquences de cette suspension, voir l'arrêté des Consuls du 26 nivôse an VIII.

(2) Voir plus haut, nº 607.

moyen d'écarter, dès le premier renouvellement, les membres du Tribunat qui s'étaient fait remarquer par leur opposition aux projets du premier Consul (1).

629. Élection. Éligibilité. *Élu* par le Sénat, qui n'avait lui-même aucune origine populaire, le Tribunat n'avait, tout comme le Corps législatif, que les apparences d'un organe de la représentation nationale. Le corps électoral n'était cependant pas à tous égards étranger à sa formation. La constitution le chargeait de conférer l'une des conditions de l'éligibilité, savoir l'inscription sur la liste de notabilité nationale, dont nous avons précédemment expliqué la formation (2).

Pour être éligible au Tribunat, il suffisait, indépendamment de la qualité de citoyen et de l'inscription sur la liste de notabilité nationale, d'être âgé de vingt-cinq ans (art. 27, C. VIII). Le Sénat, toutefois, n'aurait pu élire un de ses membres (art. 18, C. VIII).

630. La première formation du tribunat en l'an VIII. La première formation du Tribunat au début du Consulat ne fut d'ailleurs pas subordonnée à ces règles (art. 14, C. VIII). Le Sénat disposa d'une liberté de choix absolue. Bonaparte s'abstint d'influencer les choix : " Comme il fallait, écrit M. Vandal (3), que le Tribunat fût le corps vivant et actif, capable d'opposition, on y fit entrer des talents, des réputations, des ambitions et même des convictions : Daunou, Benjamin Constant, l'économiste J.-B. Say, Marie-Joseph Chénier, Fabre de l'Aude, Chazal, Jean Debry, Jard-Panvillier..., déjà signalés par des succès de tribune ; tous révolutionnaires éprouvés, antichrétiens et prêtrophobes: Par exception, une place fut donnée à Stanislas de Girardin, qui en fructidor s'était noblement rangé du côté des opprimés. "

631. Le premier renouvellement en l'an X. En l'an X, lorsque le Sénat procéda au renouvellement du premier

(1) Voir plus haut, nº 616.
(2) Voir plus haut, nºs 610 et suiv.
(3) *Ouv. cité*, p. 550.

cinquième (1), l'exclusion ou l'*élimination*, comme on disait alors, porta sur les vingt membres les plus actifs de l'assemblée dont les sentiments cadraient mal avec la politique du premier Consul. " Les principaux parmi ces vingt étaient, dit Thiers (2), Chénier, Chazal, Daunou, Benjamin Constant... Les autres, moins connus, gens de lettres ou d'affaires, anciens conventionnels, anciens prêtres, n'avaient eu d'autre titre pour entrer au Tribunat que l'amitié de M. Siéyès ou de son parti ; le même titre les en fit sortir „ (3).

II. — LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAT

632. PERMANENCE. A la différence du Corps législatif, dont les sessions étaient constitutionnellement limitées, le Tribunat était une assemblée permanente. Il pouvait toutefois s'ajourner. " Quand le Tribunat s'ajourne, disait l'art. 30 de la constitution, il peut nommer une commission de dix à quinze de ses membres chargée de le convoquer. „

En fait, le Tribunat ne fit pas usage du droit qu'il avait de s'ajourner. Mais en dehors de la session du Corps législatif, il ne tenait que de rares séances : tous les quinze jours, au début, et plus tard, tous les mois.

633. RÈGLEMENT D'ORDRE INTÉRIEUR. Le Tribunat compléta par un règlement d'ordre intérieur, en date du 27 nivôse an VIII (4), les dispositions constitutionnelles et légales (5) qui avaient trait à son fonctionnement. Résumons rapidement les principales de ces règles.

634. *Des séances.* Sauf dans le cas où il avait à s'occuper de déclarations de guerre et de traités (6), les séances du Tri-

(1) Sénatus-consulte du 22 ventôse et actes du Sénat du 27 ventôse et du 6 germinal an X, dans la Coll. HUYGHE, t. VIII, pp. 74 et suiv., 111 et suiv.

(2) THIERS, *ouv. cité*, t. I, p. 438.

(3) Voir plus haut, n° 615.

(4) Il est reproduit dans la *Pasinomie*.

(5) Voir les lois du 3, du 5 et du 19 nivôse an VIII.

(6) Art. 50 de la constitution. Voir plus haut, n° 619.

bunat étaient publiques. La constitution elle-même limitait toutefois à deux cents le nombre des assistants (art. 35).

Les rapports faits au nom des commissions et les procès-verbaux des séances étaient imprimés (1). "Aucun autre écrit ou discours, disait l'art. 48 du règlement, n'est imprimé aux frais du Trésor public, à moins d'une délibération expresse du Tribunat. „

Le bureau, nommé tous les mois, comprenait un président et quatre secrétaires, élus au scrutin individuel et à la pluralité relative (2). Il y avait aussi une Commission des inspecteurs du palais du Tribunat, " nommée, disait l'art. 37 du règlement, au scrutin et à la majorité absolue des voix et composée de cinq membres qui se renouvellent chaque mois au nombre de deux et de trois alternativement „.

Pour éviter la formation de groupes et de partis ainsi que les cabales, les membres du Tribunat n'étaient pas admis à choisir leur place dans la salle de leurs séances. L'art. 1er du règlement s'exprimait à cet égard comme suit : " les sièges sont numérotés, et les places tirées au sort par les membres du Tribunat, ou par le président pour les absents. „

L'assemblée avait le droit de police sur ses membres. Indépendamment du rappel à l'ordre par le président, le règlement permettait à l'assemblée de prononcer contre les membres qui troublaient l'ordre " l'une des deux peines suivantes, savoir : l'inscription au procès-verbal avec censure, ou les arrêts pour trois jours au plus „.

Le Tribunat exerçait également la police dans la salle de ses séances et dans l'intérieur de tous les bâtiments et cours affectés à son service (3). La loi du 5 nivôse lui accordait à cette fin, comme au Corps législatif, " tant pour l'intérieur que pour l'extérieur de son enceinte „ une garde d'honneur, dont le commandant devait prendre directement les ordres du président du Tribunat (4).

(1) Sur les sources à consulter relativement aux discussions du Tribunat, voir plus haut, p. 471, notes 1 et 2.

(2) Loi du 5 nivôse an VIII, art. 1, et règlement d'ordre intérieur, art. 10.

(3) Loi du 5 nivôse an VIII ; règlement, art. 24, 38, etc.

(4) Arrêté du 18 nivôse an VIII, art. 3. Le Tribunat siégeait au Palais-Egalité (Palais royal).

635. *Des votes.* Les votes avaient lieu au Tribunat au scrutin ou par assis et levé. " En tout scrutin, disait l'art. 53 du règlement, qui n'a pas des élections pour objet, on vote avec des boules *blanches* ou *noires*. La boule blanche exprime *oui*, et la boule noire exprime *non* „ (1). Le vote au scrutin était obligatoire dans toutes les délibérations importantes, comme celles sur les projets de loi, les déclarations de guerre, les vœux d'amélioration ou de réforme, etc. (2).

636. *Procédure des délibérations.* Comme tout corps constitué, le Tribunat ne pouvait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers de ses membres étaient présents (art. 90, C. VIII). Le règlement se préoccupa en conséquence de prendre des mesures contre l'absentéisme. " Durant la session du Corps législatif, disait son art. 4, il n'est accordé aucun congé à un membre du Tribunat, si ce n'est pour des affaires indispensables ou des raisons de santé... Si, dans une circonstance urgente, ajoutait l'art. 5, le Tribunat se trouve en nombre insuffisant pour délibérer, l'absence de ceux qui ne sont pas en congé, en état de maladie, ou employés comme orateurs devant le Corps législatif, est constatée par un appel nominal : une lettre du président, adressée à chacun d'eux, les avertit de se rendre à la première séance ; dans cette première séance, leurs noms sont proclamés, et, à la première assemblée où ils assistent, le président leur dit : " *Hier* (ou tel jour), *le Tribunat s'est trouvé en nombre insuffisant pour délibérer, et vous n'étiez pas à votre poste.* „

637. La procédure suivie par le Tribunat dans l'examen des lois, des déclarations de guerre ou des traités, se divisait en travail préparatoire et en travail définitif.

Le *travail préparatoire* était renvoyé à des commissions spéciales, nommées sur la proposition du bureau ou au scrutin par l'assemblée elle-même.

(1) Art. 56 du règlement.
(2) Voir plus bas, nos 637 et suiv.

Le *travail définitif* se faisait en séance plénière. Les orateurs parlaient de la tribune. On entendait alternativement un partisan et un adversaire de la proposition en délibération.

Si le Tribunat se ralliait à l'avis de la commission concernant l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, le rapporteur de la commission devenait de droit l'un des trois orateurs du Tribunat auprès du Corps législatif; les deux autres étaient choisis au scrutin (1).

La procédure était plus compliquée et les propositions devaient être délibérées en plusieurs lectures, séparées par un intervalle de plusieurs jours, lorsque le Tribunat exprimait son vœu sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, etc. Il en était de même lorsqu'il était question de déférer certains actes au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité : sauf urgence reconnue à la majorité absolue des voix, il fallait nécessairement dans ce cas " trois lectures en trois jours différents ". Enfin, s'il s'agissait de dénoncer un ministre au Corps législatif, il fallait " trois lectures et trois discussions à huit jours d'intervalle, si elles sont demandées " (2).

638. *Des commissions du Tribunat.* Les commissions chargées du travail préparatoire se composaient en règle générale de trois ou de cinq membres, nommés par l'assemblée sur la proposition du bureau. L'article 34 du règlement invitait tous les membres du Tribunat à s'inscrire sur une liste, " avec désignation des parties de législation et d'administration, disait-il, qui leur sont plus connues, et sur lesquelles ils désirent d'être employés de préférence dans le travail préparatoire ". Les commissions devaient en majorité être composées de membres inscrits dans la spécialité correspondant à leur objet. Par exception, lorsqu'il s'agissait de délibérer sur les déclarations de guerre ou sur les traités, la commission devait être composée de cinq membres au

(1) Art. 28, 29, 43 du règlement d'ordre du 27 nivôse an VIII.
(2) *Ibid.*, art. 44, 45 et 46.

moins et nommée au scrutin et à la majorité absolue des voix.

639. *Modifications à la procédure des délibérations en germinal an X. — Sections.* Après le renouvellement du premier cinquième en l'an X, le Tribunat, sous l'inspiration du premier Consul, introduisit un changement capital dans l'organisation de son travail préparatoire (1). Un règlement voté en séance du 11 germinal an X (2) décida la division de l'Assemblée en trois sections : section de législation, section de l'intérieur et section des finances, formées d'après les listes dont nous venons de parler et sur lesquelles les membres du Tribunat s'étaient inscrits d'après leur compétence personnelle. Tous les ans, après le renouvellement du cinquième, il devait être procédé à la recomposition des sections.

Lorsque le Tribunat était saisi d'un projet de loi, d'une adresse ou d'une pétition exigeant examen, il devait désormais, en principe, en renvoyer l'étude préparatoire à la section compétente. Seuls les déclarations de guerre et les traités de paix et d'alliance *devaient* continuer à être renvoyés à des commissions spéciales, nommées au scrutin, ou présentées par le bureau au choix du Tribunat. Quant aux projets de loi concernant la guerre, la marine et les colonies et les traités de commerce, ils pouvaient, suivant la décision du Tribunat dans chaque cas particulier, être renvoyés soit à une ou plusieurs sections, soit à des commissions spéciales.

Les sections nommaient leur rapporteur. Une section pouvait demander la réunion de l'une ou des deux autres sections, mais dans ce cas la réunion des sections discutait sans prendre de résolution définitive.

640. En même temps que le Tribunat modifiait ainsi l'organisation du travail préparatoire, un arrêté des Consuls

(1) THIBAUDEAU, *Mémoires sur le Consulat*, p. 212 ; ID., *Le Consulat et l'Empire*, t. I, p. 419 ; LOCRÉ. *Législation civile, commerciale et criminelle*, etc., t. I, p. 34.

(2) On trouvera le texte de ce règlement dans les *Archives parlementaires*, 2me série, t. III, p. 407.

décida que les projets de loi en élaboration au Conseil d'État pourraient être communiqués officieusement à la section compétente du Tribunat, avant d'être présentés au Corps législatif. Ces projets étaient alors discutés dans cette section en comité privé, puis examinés dans des conférences entre deux ou trois délégués de la section et autant de conseillers d'État, sous la présidence du second ou du troisième Consul. Dans ces conférences, on proposait les objections, on les discutait et on se mettait d'accord, de sorte que les projets n'arrivaient plus au Corps législatif qu'épurés par une série de manipulations préparatoires : leur examen ultérieur par le Tribunat, conformément à la procédure réglée par la constitution (1), n'avait plus lieu dès lors que pour la forme.

Ce système offrait l'avantage de permettre au Tribunat, par l'organe de sa section compétente, d'exposer ses vues sur les projets qui lui étaient soumis, à une phase de la procédure où les amendements étaient encore recevables. Il offrait, par contre, l'inconvénient d'enlever à la discussion au sein du Corps législatif son caractère contradictoire (2). " On n'y entendra que des apologies ", remarque justement Thibaudeau, qui ajoute : " Dès lors s'évanouirent l'ombre du gouvernement représentatif que la constitution avait conservé dans le Tribunat, et les dernières traces du caractère essentiel de ce gouvernement, la discussion libre et publique des lois ; elle sera bientôt, pour la plus grande partie, transportée de la tribune dans le salon d'un Consul... Ce mode de discussion était convenable, dit-on, pour amortir l'effervescence nationale et diriger notre jeunesse en fait de liberté politique (3). Sans doute ce procédé aura des avantages. Il en aura beaucoup pour la discussion des projets de loi du Code civil. On éloignera ainsi, par voie de conciliation, quelques discours inutiles. Souvent on améliorera les projets par des concessions réciproques. Mais, d'un autre côté, le peuple ne saura presque plus rien de la discussion de ses intérêts, et,

(1) Voir plus haut, n° 621.
(2) Voir plus haut, p. 461.
(3) Thibaudeau renvoie ici à Las Cases, *Mémorial de Ste-Hélène*, t. I, p. 345.

dans ces conférences secrètes, le Tribunat luttera toujours avec désavantage contre l'amour-propre des auteurs des projets de loi, et le poids immense qu'apporteront dans la discussion les conseillers d'État. D'ailleurs, il n'y aura plus de discussion contradictoire devant le Corps législatif. Les orateurs du Gouvernement et du Tribunat n'y viendront qu'après s'être mis d'accord, et pour plaider en faveur du projet de loi, les uns comme les autres. Le jury n'entendra donc pas le débat ; il n'aura point à prononcer sur un procès. Il ne s'agira plus pour lui que de donner ou de refuser son assentiment à une transaction „ (1).

641. Caractères généraux du mandat. Serment. Traitement. Incompatibilités. Immunités. Sauf qu'ils jouissaient d'un traitement plus élevé (2), à raison de la permanence du Tribunat, les membres de cette assemblée étaient au point de vue du serment, des incompatibilités et des immunités soumis aux mêmes règles et investis des mêmes prérogatives que les membres du Corps législatif (3).

III. — LES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAT

642. La constitution de l'an VIII faisait du Tribunat l'une des branches du pouvoir législatif, mais elle ne confinait pas cette assemblée uniquement dans l'exercice de ce pouvoir. D'après ses articles combinés, le Tribunat était appelé à exercer les attributions et fonctions suivantes : 1° Il concourait à la formation des lois. “ Il ne sera promulgué de lois nouvelles, disait l'art. 25 de la constitution, que lorsque le projet en aura été proposé par le Gouvernement, *communiqué au Tribunat* et décrété par le Corps législatif „. 2° Il participait *au pouvoir de la bourse*. Le montant des recettes et dépenses de l'État ne pouvait, aux termes de l'art. 45 de

(1) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*. t. II, p. 419.

(2) Le traitement des Tribuns était de 15.000 francs ; celui des Législateurs, de 10.000 francs. — Voir plus haut, n° 622.

(3) Art. 36, 69, 70 de la constitution ; loi du 21 nivôse an VIII, etc. — Voir plus haut, n° 622.

la constitution, être déterminé que par une loi annuelle : le budget de l'État devait dès lors être communiqué au Tribunat et soumis à son vœu d'adoption ou de rejet. 3° Son intervention était également requise pour les déclarations de guerre, les traités de paix, d'alliance et de commerce. Ces actes devaient, en effet, aux termes de la constitution, être proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois (art. 50, C. VIII). 4° Le Tribunat participait de même au règlement de toutes les questions d'organisation administrative ou judiciaire pour lesquelles la constitution, à raison de leur importance, exigeait l'intervention de la loi : monnaies, garde nationale, etc. (1). 5° Il participait, dans une certaine mesure, au pouvoir constituant. Tout d'abord, la constitution pouvait dans certains cas, comme nous l'avons déjà dit, être suspendue pour un temps déterminé, par une loi : toute suspension de l'espèce devait dès lors être discutée au Tribunat. D'autre part, la constitution chargeait formellement le Tribunat de déférer au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité les actes du Gouvernement, les listes d'éligibles et les actes du Corps législatif. 6° Il exerçait un pouvoir général de contrôle sur les actes du Gouvernement, contrôle dépourvu de sanction positive sans doute, mais dont l'influence morale aurait pu être considérable. 7° Le Tribunat exerçait, enfin, des attributions diverses. Il présentait au premier Consul un candidat pour chaque place de sénateur devenue vacante (art. 16, C. VIII). Il pouvait seul autoriser les poursuites judiciaires dirigées contre ses membres, à raison de " délits personnels comportant peine afflictive ou infamante „ (art. 70, C. VIII). L'acte initial dans la mise en accusation des ministres appartenait également au Tribunat : c'était lui qui devait les dénoncer au Corps législatif, chargé de mettre directement en jeu leur responsabilité judiciaire (2).

643. De l'exercice du pouvoir législatif par le Tribunat. L'article 28 de la constitution organisait comme suit la participation du Tribunat au pouvoir législatif : " Le Tribunat,

(1) Voir plus haut, n° 623, 5°.
(2) Voir plus haut, nos 623, *in fine* et 626.

disait-il, discute les projets de loi; il en vote l'adoption ou le rejet. — Il envoie trois orateurs pris dans son sein, par lesquels les motifs du vœu qu'il a exprimé sur chacun de ces projets, sont exposés et défendus devant le Corps législatif.„

Le Tribunat possédait donc le droit d'examen le plus large, mais aucun droit d'initiative ni d'amendement proprement dits (1). Ses discussions n'aboutissaient d'ailleurs qu'à l'émission d'un vœu. " Comment, se demande Thibeaudeau, le premier Consul qui laissait une pleine liberté d'opinions dans le Conseil d'Etat, ne put-il la supporter dans le Tribunat ? C'est qu'elle s'y exerçait publiquement, et qu'au Conseil d'Etat la discussion était secrète. Il avait dit quelquefois à des tribuns : " Au lieu de déclamer à la tribune, „ pourquoi ne venez-vous pas discuter avec moi dans mon „ cabinet ? Nous aurions des conversations de famille comme „ dans mon Conseil d'État. „ En habile tacticien il cherchait à les attirer sur un terrain qui lui fût favorable, mais la constitution avait créé un tribunat et une tribune publique (2). „ A la fin du Consulat décennal, toutefois, grâce à la nouvelle organisation donnée au travail préparatoire au sein du Tribunat, le premier Consul parvint à se débarrasser de cette contradiction publique qui l'irritait à un si haut degré (3).

644. Du pouvoir de contrôle du Tribunat et spécialement de ses rapports avec le gouvernement. Si l'une des Assemblées législatives, le Corps législatif, n'avait aucun droit de contrôle sur la marche du Gouvernement (4), il n'en était pas de même de l'autre, le Tribunat. La constitution lui conférait à cet égard des attributions très étendues, quoique dépourvues de sanction positive. Aucun acte du Gouvernement, en tant qu'exerçant la puissance exécutive, n'était soustrait à ce droit de contrôle. " Le Tribunat, disait l'article 29 de la constitution, exprime son vœu sur les lois

(1) La constitution reconnaissait au Tribunat comme un droit d'initiative indirect : " Le Tribunat, disait son art. 29, exprime son vœu sur les lois faites et à faire... „ — Cf. n° 605.

(2) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 198.

(3) Voir plus haut, n° 640.

(4) Voir plus haut, n° 626.

faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, mais jamais sur les affaires civiles ou criminelles portées devant les tribunaux. — Les vœux qu'il manifeste en vertu du présent article, n'ont aucune suite nécessaire, et n'obligent aucune autorité constituée à une délibération. „

La constitution n'avait pas seulement dépourvu ainsi de sanction le droit de contrôle du Tribunat, elle n'en avait pas même organisé l'exercice d'une façon efficace. C'est ainsi qu'elle n'accordait pas au Tribunat la faculté que la constitution de l'an III reconnaissait aux Cinq-Cents et aux Anciens, de demander des éclaircissements au Gouvernement (1). La prérogative conférée au Tribunat de dénoncer les abus trouvait cependant, en théorie, une sanction indirecte dans la responsabilité ministérielle (2). Si les Consuls, déclarés irresponsables par l'art. 69 de la constitution, ne pouvaient, comme les membres du Directoire, être mis en accusation, tous leurs actes devaient cependant être contresignés par un ministre, et les ministres, à défaut de responsabilité politique devant les assemblées législatives, étaient pénalement responsables des infractions qu'ils commettaient dans l'exercice de leurs fonctions. Or, cette responsabilité pénale était mise en jeu par le Tribunat, appelé à *dénoncer,* et par le Corps législatif, chargé de la *mise en accusation.*

645. En fait, le Tribunat ne fit guère usage de son droit de contrôle et de remontrance. Ces attributions, comme la permanence même du Tribunat (3), " s'accordaient mal, dit Thibaudeau, avec l'idée que Bonaparte se faisait du pouvoir du premier Consul. Cependant le Tribunat lui-même parut bientôt embarrassé de cette permanence. et il n'en fit que l'usage le plus bénin et le plus modeste. La plupart des pétitions adressées au Tribunat étaient renvoyées presque sans examen et sans discussion aux ministres. Plusieurs voix

(1) Voir plus haut, n° 40.
(2) Vandal, *ouv. cité,* t. I, p. 531.
(3) Voir plus haut, n° 632.

s'étaient élevées contre cette légèreté avec laquelle on traitait un droit constitutionnel des citoyens. Une commission fut chargée de présenter des vues à cet égard... Le Tribunat passa à l'ordre du jour „ (1).

§ 4. *Le Sénat conservateur*

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU SÉNAT

646. Composition. Aux termes de l'art. 15 de la constitution, le Sénat devait, normalement, se composer de 80 membres. Mais ce chiffre ne devait pas être atteint immédiatement. " Pour la formation du Sénat, ajoutait l'article, il sera d'abord nommé soixante membres : ce nombre sera porté à soixante-deux dans le cours de l'an VIII, à soixante-quatre en l'an IX et s'élèvera ainsi graduellement à quatre-vingts par l'addition de deux membres en chacune des dix premières années. „

Les sénateurs étaient " inamovibles et à vie„ (art. 18, C. VIII).

647. Formation. Les Consuls sortant de charge faisaient partie *de droit* du Sénat, sous certaines conditions que l'art. 17 de la constitution précisait comme suit : " Le premier Consul sortant de place, soit par l'expiration de ses fonctions, soit par démission, devient sénateur de plein droit et nécessairement. — Les deux autres Consuls, durant le mois qui suit l'expiration de leurs fonctions, peuvent prendre place dans le Sénat, et ne sont pas obligés d'user de ce droit. — Ils ne l'ont point quand ils quittent leurs fonctions consulaires par démission. „

Sauf ce cas particulier, les sénateurs étaient *élus* par le Sénat lui-même. Chaque fois qu'une place devenait vacante, le Sénat devait, aux termes de l'art. 16 de la constitution, choisir entre trois candidats présentés, le premier, par le Corps législatif ; le second, par le Tribunat ; et le troisième, par le premier Consul. L'article 16 ajoutait : " Il ne choisit qu'entre deux candidats si l'un d'eux est proposé par deux

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 194.

des trois autorités présentantes ; il est tenu d'admettre celui qui serait proposé à la fois par les trois autorités. „

648. Lors de la *première formation du Sénat,* au début du Consulat, des règles exceptionnelles réglèrent la matière : “ Les citoyens *Siéyès* et *Roger Ducos,* Consuls sortants (1), sont, disait l'art. 24 de la constitution, nommés membres du Sénat conservateur : ils se réuniront avec le second et le troisième Consul nommés par la présente constitution. Ces quatre citoyens nomment la majorité du Sénat qui se complète ensuite lui-même. „ “ La double opération, écrit M. Vandal (2), se fit en deux jours. Siéyès dicta les premiers choix en une nuit et d'affilée, afin de placer Bonaparte en présence du fait accompli ; il paraît bien que le premier Consul n'eut d'influence que sur les choix subséquents. Les principaux membres des commissions législatives (3), ceux du moins qui avaient l'âge requis, furent pourvus d'abord ; cet extrait concentré des anciennes assemblées servit de base à la matière sénatoriale. „ On leur adjoignit quelques Anciens, quelques ex-conventionnels et ex-constituants, un lot d'anciens ministres et de fonctionnaires, quelques hauts dignitaires de la science officielle et divers représentants de l'armée et de la marine. “ En somme, continue M. Vandal, le Sénat se composa en grande majorité de personnages très intéressés dans la Révolution et désireux d'en maintenir les résultats ; il fut néanmoins formé dans un esprit assez large ; on l'orna d'un certain nombre d'illustrations diverses et de belles renommées. „

649. Conditions d'éligibilité. Pour être élu sénateur il fallait être citoyen et avoir atteint l'âge de 40 ans au moins (art. 15, C. VIII). La constitution n'exigeait pas d'autre condition, elle ne demandait pas notamment que les candidats figurassent sur la liste des notables nationaux.

(1) Consuls provisoires. Voir n° 600.
(2) *Ouv. cité,* t. I, p. 547.
(3) Voir plus haut, nos 600 et 601.

II. — LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT

650. Permanence. Le Sénat ne siégeait pas par sessions. Il était virtuellement permanent, devant se réunir toutes les fois que son intervention était requise par la constitution. “ Le Sénat s'assemble, décidait l'art. 23 du règlement d'ordre intérieur, les 4 et 8 de chaque décade. Il s'ajourne quand les affaires le permettent. Le président peut le convoquer extraordinairement. „ A partir de thermidor an VIII, le Sénat décida de ne plus tenir en principe que deux séances par mois. A l'époque du renouvellement des Assemblées législatives et pendant les sessions du Corps législatif, les séances étaient, naturellement, plus nombreuses (1).

651. Règlement d'ordre intérieur. Rares étaient les règles constitutionnelles ou légales (2) qui concernaient le mode de fonctionnement du Sénat. L'Assemblée se trouva jouir ainsi d'une plus grande latitude que le Corps législatif ou le Tribunat pour son règlement d'ordre intérieur. Voté en séance du 8 nivôse an VIII, ce règlement fut dans la suite complété et même modifié à diverses reprises (3). Il importe d'en analyser les principales dispositions.

652. *Séances.* “ Les séances du Sénat, disait l'art. 25 de la constitution de l'an VIII, ne sont pas publiques. „

Les procès-verbaux des séances n'étaient pas imprimés (4).

(1) Cfr. les procès-verbaux des séances, aux *Archives nationales*, et spécialement, les procès-verbaux des séances du 8 thermidor an VIII, de pluviôse et de ventôse an X, du 4 floréal an X, etc.

(2) Cfr. loi du 3 nivôse an VIII, sur la mise en activité de la constitution de l'an VIII.

(3) Cfr. spécialement aux *Archives nationales* les procès-verbaux des séances du 14 nivôse an VIII, du 6 et du 12 germinal an VIII, du 8 prairial an VIII, du 4 thermidor an VIII, du 28 nivôse an X, etc

(4) Le registre des procès-verbaux est aux *Archives nationales* CC, 1-9. — Ils ne donnent, en général, aucun détail sur les discours prononcés ni sur la physionomie des séances. Les rapports des commissions chargées de l'examen préparatoire des questions soumises au Sénat y sont cependant quelquefois intégralement

Le Sénat conservateur élisait un *bureau*, composé d'un président et de deux secrétaires. " Ils sont élus, disait l'article 1er du règlement d'ordre intérieur du 8 nivôse an VIII, par la voie du scrutin pour quatre mois et à la majorité absolue des suffrages. Ils ne peuvent être immédiatement réélus „ (1). Une disposition transitoire décidait que le premier renouvellement se ferait au commencement de germinal an VIII. Le Sénat nommait, en outre, à la majorité relative, une *commission administrative* composée de cinq membres, renouvelée par cinquième tous les trois mois et chargée, aux termes de l'art. 18 de son règlement, de surveiller et d'arrêter les dépenses nécessaires à la tenue de ses séances, à l'entretien de l'édifice où il était logé, et d'exercer la police dans son palais. Tous les détails de l'administration particulière du Sénat lui étaient confiés, ainsi que la nomination des employés, huissiers, etc.

D'après la loi du 3 nivôse an VIII, les Consuls devaient fournir au Sénat une garde d'honneur.

La même loi affectait au Sénat le palais du Luxembourg.

653. *Des votes.* " Toutes les élections et décisions attribuées par la constitution au Sénat conservateur, disait l'art. 8 du règlement du 8 nivôse, ne sont faites et prises qu'à l'appel nominal, au scrutin individuel, et à la majorité absolue des suffrages. „ Mais le 4 thermidor an VIII le Sénat rapporta cette disposition, en tant qu'elle exigeait l'appel nominal pour la validité de toute élection ou décision. D'ailleurs, même quand les votes avaient lieu par appel nominal, ils se faisaient au scrutin et restaient dès lors secrets.

654. *Procédure des élections et décisions.* Comme tout corps constitué (art. 90, C. VIII), le Sénat ne pouvait prendre

reproduits. Les *Archives parlementaires* (cfr. plus haut, p. 35, note 4 et p. 256, note 1), donnent, à partir de l'Empire, quelques détails sur les séances du Sénat. Mais ces renseignements ne dispensent pas de consulter les *procès-verbaux* officiels.

(1) Je ne sache pas que ce règlement ait jamais été publié. Je le cite d'après le procès-verbal de la séance du 8 nivôse an VIII. — Sur les modifications et compléments, voir plus haut, p. 492, note 3.

de délibération que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents. Dans son règlement sur les congés du 8 prairial an VIII, le Sénat décida en conséquence que quinze sénateurs seulement pouvaient être en même temps absents par congé (1).

655. L'une des missions principales du Sénat était, d'après la constitution de l'an VIII, d'élire les membres des grands corps de l'État. Le Sénat se préoccupa de régler avec soin la procédure à suivre dans les élections qui lui incombaient. Trois règlements furent successivement décrétés sur la matière, le 14 nivôse an VIII, le 6 et enfin le 12 germinal an VIII (2). D'après ce dernier règlement, qui servit notamment pour la nomination des membres du Tribunal de cassation, aucun candidat ne pouvait être nommé que par la majorité absolue. Au jour fixé pour commencer l'élection, il était d'abord procédé à un scrutin de présentation. Chaque sénateur avait le droit de porter sur son bulletin un nombre de candidats égal à celui des places vacantes plus un. Il était ensuite procédé à l'élection proprement dite. Elle devait se faire parmi les candidats figurant sur la liste de présentation. Le 18 germinal an VIII, le Sénat décida que chaque élection serait précédée d'une séance de discussion destinée à éclairer les sénateurs sur les candidats présentés. Le Sénat nommait à chaque place par scrutin individuel, et le règlement voulait que l'on recommençât le scrutin aussi souvent qu'il serait nécessaire pour atteindre la majorité absolue ; mais le 8 thermidor an VIII, le Sénat décida que si le second tour de scrutin n'avait donné la majorité absolue à aucun des candidats, la séance serait momentanément suspendue et le Sénat se formerait en comité de discussion. Lorsqu'il y avait plusieurs élections de même nature à faire,

(1) Voir ce règlement au procès-verbal de la séance du 8 prairial an VIII. Par décision du 4 germinal an X, le Sénat éleva au quart du nombre total de ses membres le nombre de ceux qui pouvaient être absents par congé.

(2) Voir le texte de ces règlements aux procès-verbaux correspondants. *Archives nationales.*

chaque sénateur pouvait, après la moitié des élections terminées, ajouter un nom à la liste de présentation (1).

656. La constitution voulait, comme nous l'avons déjà dit (2), que chaque département de la République fût représenté dans le Corps législatif. Le Sénat, le 13 pluviôse an X, chargea une commission spéciale de lui présenter ses vues sur la manière de répartir les places avec le plus d'égalité possible entre les départements eu égard à leur population et à leurs contributions. Sur vingt-neuf arrondissements de tribunaux d'appel, vingt-deux seulement, faisait observer en séance du 8 ventôse le rapporteur de la commission, avaient fourni des membres au Tribunat, et il insistait en conséquence pour que ces sept arrondissements, parmi lesquels se trouvait celui du tribunal de Liège, eussent désormais un représentant dans les assemblées législatives de la République. “ La Belgique, surtout, disait-il, à raison de son étendue, de sa population et de son commerce paraît mériter une attention particulière „ (3). Le Sénat arrêta de donner un député à quatre départements qui n'en avaient pas, et un second à vingt-six départements qui n'en avaient qu'un. Van Hulthem, bibliothécaire de l'École centrale du département de l'Escaut entra à cette occasion au Tribunat, et trois Belges nouveaux, parmi lesquels le maire de Liége, de Sélys, au Corps législatif.

657. Lorsque le Sénat était saisi d'une question par le Gouvernement, un ou plusieurs orateurs du Conseil d'État venaient en faire l'exposé ou en développer les motifs. Le

(1) Lorsqu'au premier renouvellement du Corps législatif et du Tribunat, en l'an X (voir plus haut, nos 616 et 631), le Sénat procéda au scrutin pour déterminer les membres qui continueraient à faire partie de ces assemblées, il ne fut naturellement pas recouru à cette procédure compliquée. Le 28 nivôse an X, le Sénat décida qu'il serait procédé au scrutin par listes de vingt noms, renouvelées autant de fois qu'il serait nécessaire pour obtenir à la majorité absolue des suffrages un nombre de deux cent quarante membres dans le Corps législatif et de quatre-vingts dans le Tribunat. — Pour le nouveau cinquième, on suivit, par contre, la procédure ci-dessus.

(2) Voir plus haut, no 607.

(3) Procès-verbal du 8 ventôse an X. *Archives nationales.*

Sénat statuait ensuite, sur le rapport d'une commission spéciale, nommée parmi ses membres.

658. Caractères généraux du mandat de sénateur. Serment. Traitement. Incompatibilités. Immunités. Le mode de nomination des sénateurs excluait par la force des choses tout mandat impératif.

D'après la loi du 21 nivôse an VIII, les membres du Sénat devaient, comme les consuls, les législateurs, etc, avant de commencer ou de continuer l'exercice de leurs fonctions faire une déclaration de fidélité à la constitution (1).

Les sénateurs recevaient un traitement, que l'art. 22 de la constitution fixait au vingtième de celui du premier Consul, soit à la somme de 25.000 francs. Les revenus de certains domaines nationaux déterminés (2) devaient, d'après ce même article, être affectés aux dépenses du Sénat et le traitement annuel des sénateurs devait se prendre sur ces revenus.

Non seulement les fonctions sénatoriales étaient incompatibles avec toute autre fonction, mais les sénateurs étaient même " à jamais inéligibles à toute autre fonction publique „. Cette règle, proclamée par l'art. 18 de la constitution, avait pour but d'assurer la pleine et entière indépendance du Sénat.

Les membres du Sénat jouissaient des plus larges immunités. Leurs fonctions mêmes, aux termes de l'art. 69 de la constitution, ne donnaient lieu " à aucune responsabilité „. Quant à " leurs délits personnels emportant peine afflictive ou infamante „, ils ne pouvaient être poursuivis qu'après qu'une délibération du Sénat avait autorisé la poursuite. L'autorisation donnée, les tribunaux ordinaires restaient compétents pour connaître des poursuites (art. 70, C. VIII).

(1) Voir plus haut, n° 622. Lors de leur installation le 4 nivôse an VIII, les sénateurs avaient déjà prêté un serment d'après la formule de la loi du 25 brumaire an VIII.

(2) Voir le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, art. 17-18 et les arrêtés d'exécution du 12 fructidor an XI et du 5 vendémiaire an XII, ainsi que les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII.

III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT

659. Attributions constitutionnelles. Dans les combinaisons de Siéyès (1), le Sénat conservateur était, dit M. Vandal (2), " la pièce maîtresse de la machine, le rouage prépondérant, l'organe véritablement usurpateur ; un corps souverain, formé d'abord par les auteurs du coup d'État, c'est-à-dire par les thermidoriens et fructidoriens devenus le parti de Brumaire (3), et puis se recrutant ensuite lui-même ; corps permanent, inamovible, puissamment établi, richement doté ", dont l'indépendance paraissait d'autant plus sûrement à l'abri de toute épreuve que ses membres étaient constitutionnellement et à jamais inéligibles à toute autre fonction publique (art. 18).

Ce corps exerçait deux attributions capitales. Siéyès lui avait, d'abord, fait attribuer un rôle régulateur : " Il maintient ou annule, disait l'art. 21 de la constitution, tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le Gouvernement : les listes d'éligibles sont comprises parmi ces actes " (4). 2° Siéyès avait fait de lui, selon l'expression de M. Vandal, " le générateur effectif des premières autorités, la source des pouvoirs, le corps électeur. Sans légiférer, ni gouverner, le Sénat créerait les légiférants, les gouvernants, par prélèvement définitif et sélection suprême " (5). " Il élit, disait l'art. 20 de la constitution, dans cette liste (de notabilité nationale) les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation, et les commissaires à la comptabilité. "

660. L'inconstitutionnalité d'une loi, ou plus généralement d'un décret du Corps législatif, ne pouvait être déférée au

(1) Voir plus haut, n° 605.
(2) Vandal, *ouv. cité*, t. I, p. 497.
(3) Voir plus haut, n°s 1, 20, 21 et 604.
(4) Déjà en l'an III le plan constitutionnel de Siéyès comportait, sous le nom de jurie constitutionnaire, l'existence d'un corps chargé du maintien de la constitution. Voir plus haut, n° 605.
(5) Vandal, *ouv. cité*, t. I, p. 497. — Sur la manière dont le Sénat exerçait ses droits électoraux, voir plus haut, n° 655.

Sénat que dans un délai limité. “Tout décret du Corps législatif, disait l'art. 37 de la constitution, le dixième jour après son émission, est promulgué par le premier Consul, à moins que, dans ce délai, il n'y ait eu recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. Ce recours n'a point lieu contre les lois promulguées. „ La constitution ne s'expliquait pas sur les délais dans lesquels soit le Gouvernement, soit le Tribunat pouvait déférer au Sénat les autres actes entachés d'inconstitutionnalité.

661. Le sénat et le pouvoir constituant. Destiné à maintenir en France la prédominance du parti de Brumaire, le Sénat devint au contraire l'instrument le plus actif de la politique personnelle de Bonaparte.

La charte constitutionnelle de l'an VIII ne s'expliquait pas, comme celle de l'an III, sur la revision de la constitution (1). Le premier Consul fit admettre que le pouvoir chargé de veiller au maintien du pacte social était tout naturellement désigné pour le compléter ou pour le changer, sur la proposition du Gouvernement, seul constitutionnellement investi de l'initiative en matière législative. Il lui suffit dès lors de s'assurer les moyens d'asservir le Sénat, source immédiate des grands pouvoirs de l'Etat et régulateur suprême de leur compétence respective, pour devenir, par lui, le maître de la France.

Sans doute, ce fut seulement sous le Consulat à vie et sous l'Empire, que le Sénat, grâce à une extension de prérogatives sans cesse grandissante, qui allait de pair avec un asservissement de plus en plus complet, devint l'instrument toujours prêt à donner une apparence légale aux empiètements du chef de l'Etat. Mais les premiers jalons de cette transformation, qui devait détourner si loin de sa destination originaire le rouage essentiel du système de Siéyès, furent posés dans la période du Consulat décennal (2).

Après l'explosion de la machine infernale (3 nivôse an IX), le premier Consul avait pris la résolution de se débarrasser

(1) Voir plus haut, n° 42.

(2) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, pp. 39 et suiv., 302 et suiv.; Thiers, *ouv. cité*, t. I, p. 437.

par une mesure de haute police des principaux terroristes et jacobins impénitents qui se trouvaient encore en France : il leur imputait, très injustement d'ailleurs, la responsabilité de cet attentat. Un acte du Gouvernement, en date du 15 nivôse (1), ordonna en conséquence la déportation, sans jugement, hors du territoire européen de la République de cent-trente individus suspects de jacobinisme. Sur la proposition du Gouvernement, un sénatus-consulte déclara " conservatoire de la constitution „ cette mesure arbitraire, qu'aucun article de la charte ou de la loi n'autorisait : " Considérant, disait un des motifs, que dans le silence de la constitution et des lois sur les moyens de mettre un terme à des dangers qui menacent chaque jour la chose publique, le désir et la volonté du peuple ne peuvent être exprimés que par l'autorité qu'il a spécialement chargée de conserver le pacte social et de maintenir ou d'annuler les actes favorables ou contraires à la charte constitutionnelle. „

Quelques mois plus tard, le 22 ventôse an X, un autre sénatus-consulte régla l'exécution de l'art. 38 de la constitution relatif au renouvellement du Corps législatif et du Tribunat (2). " Il suppléa, disait le *Moniteur* (3), au silence de la constitution. Dans ce sens, on a pu l'appeler un sénatus-consulte *supplémentaire*. „

Enfin, le 6 floréal an X, le Sénat " expliqua „ l'art. 93 de la constitution. " Ayant pour but, selon le journal officiel, de concilier l'esprit et la lettre de la constitution, ce sénatus-consulte en était une interprétation. „ En fait, en autorisant la rentrée en masse des émigrés, il modifiait purement et simplement la disposition formelle de la charte qui interdisait à jamais le retour des émigrés (art. 53) (4).

En conférant en termes formels au Gouvernement et au Sénat le pouvoir constituant, le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, organique du Consulat à vie, ne fera que consacrer officiellement, à leur profit, une situation qu'ils avaient déjà usurpée de fait.

(1) Voir cet acte dans la Coll. HUYGHE, t. IV, p. 182.
(2) Voir plus haut, nos 607 et 628.
(3) *Moniteur* du 18 thermidor an X.
(4) Voir plus haut, no 603.

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT

662. Tandis que la constitution de l'an III confiait au Directoire " le pouvoir exécutif ", celle de l'an VIII confiait aux Consuls " le gouvernement " (art. 39). C'était à dessein que l'expression *le gouvernement* avait été substituée à celle de *pouvoir exécutif*. L'expérience avait condamné la rigoureuse séparation des pouvoirs qui caractérisait le régime tombé le 19 brumaire (1), et montré la nécessité d'étendre les attributions de l'Exécutif. Appelés à partager avec le Tribunat et le Corps législatif l'exercice du pouvoir législatif, ayant seuls l'initiative des lois, les Consuls étaient bien autre chose qu'une simple autorité exécutive : ils étaient, dans toute la force du terme, chargés du gouvernement de la République.

Dans l'exercice de quelques-unes de leurs attributions, la constitution leur imposait l'intervention du Conseil d'Etat. D'autre part, l'art. 55 de la constitution disait : " aucun acte du Gouvernement ne peut avoir d'effet s'il n'est signé par un ministre. " Les Consuls, le Conseil d'Etat et les Ministres formaient ainsi les trois rouages fondamentaux du pouvoir central. Sauf la création du Conseil privé, il en fut encore ainsi après l'établissement du Consulat à vie. La proclamation de l'Empire entraîna des modifications plus importantes.

§ 1. Les Consuls

I. — L'ORGANISATION DES CONSULS

663. Les trois consuls. Tout en confiant le gouvernement de la République à trois Consuls, la constitution ne leur attribuait pas des pouvoirs identiques. " Chacun d'eux, disait

(1) Voir plus haut, nos 6, 35, 37, 40, 59, 60, etc.

l'art. 39, est élu individuellement, avec la qualité distincte ou de premier, ou de second ou de troisième Consul. " Le premier Consul, ajoutait l'art. 40, a des fonctions et des attributions particulières „, et l'art. 41 les énumérait. " Dans les autres actes du Gouvernement, disait l'art. 42, le second et le troisième Consuls ont voix consultative : ils signent le registre de ces actes pour constater leur présence ; et, s'ils le veulent, ils y consignent leurs opinions ; *après quoi, la décision du premier Consul suffit.* „ " Par ces huit mots, écrit M. Vandal, le destin de la France s'accomplissait, l'unité de décision rentrait dans le Gouvernement après dix ans d'éclipse. On sauvait pourtant les apparences, on masquait encore la réalité, on sacrifiait pour la forme à l'une des idées fausses sur lesquelles la Révolution vivait, celle qui faisait consister la République dans la pluralité des chefs de l'Etat. Comme les arrêtés gouvernementaux seraient pris en séance consulaire et porteraient une triple signature, ils paraîtraient l'œuvre d'une collectivité, alors qu'en fait ils émaneraient d'un homme „ (1).

664. Élection des consuls. L'art. 20 de la constitution attribuait au Sénat la nomination des Consuls.

Mais ce mode de nomination ne fut pas suivi pour la première formation du Consulat, en l'an VIII. Les Consuls furent alors nommés par la constitution elle-même. " La constitution, disait l'art. 39, nomme PREMIER CONSUL le citoyen *Bonaparte,* ex-consul provisoire ; SECOND CONSUL, le citoyen *Cambacérès*, ex-ministre de la justice ; et TROISIÈME CONSUL, le citoyen *Lebrun,* ex-membre de la Commission des Anciens. „ C'était Bonaparte lui-même qui avait choisi ses collègues. Il était resté étranger, nous l'avons dit (2), à la formation du Corps législatif, du Tribunat et du Sénat, mais au sein des Commissions législatives tout le monde s'était accordé pour lui abandonner le choix du deuxième et du troisième Consuls. " Il parut à Bonaparte, dit M. Vandal, que Cambacérès et Lebrun, par le contraste même de leur passé

(1) Vandal, *L'avènement de Bonaparte,* t. I, p. 514.
(2) Voir plus haut, nos 615, 630 et 648.

et de leurs tendances, se compléteraient l'un l'autre. Cambacérès avait marqué dans le vif de la Révolution et donné des gages. „ Il avait, en effet, voté la mort de Louis XVI, mais avec la restriction qu'il fallait examiner s'il n'y avait pas lieu de surseoir à l'exécution. “ Lebrun, continue M. Vandal, passait pour avoir conservé des préférences et surtout des attaches royalistes. Dans le gouvernement consulaire, il serait bon de placer, à côté d'un républicain assagi, un royaliste rallié. Par Lebrun, qui formerait son aile droite, et Cambacérès, qui formerait son aile gauche, Bonaparte se donnerait prise sur les deux moitiés de l'opinion; il lui serait plus facile de les attirer à soi dans un grand mouvement d'absorption „ (1).

665. Éligibilité. La constitution n'établissait, dans le chef des citoyens français, d'autre condition spéciale d'éligibilité aux fonctions consulaires que l'inscription sur la liste de *notabilité nationale* (art. 20) (2). Mais les sénateurs étant constitutionnellement et à jamais inéligibles à toute autre fonction (art. 18, C. VIII), le Sénat n'aurait pu élire au Consulat un de ses membres.

666. Renouvellement. En principe les Consuls étaient nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles, mais “ pour cette fois, disait l'art. 39 de la constitution, le troisième Consul n'est nommé que pour cinq ans „.

667. Fonctionnement. Au point de vue du fonctionnement du Gouvernement, il y avait lieu de distinguer les attributions propres au premier Consul et celles qui appartenaient aux Consuls réunis.

Les Consuls exerçaient en conseil les attributions qui n'étaient pas particulières au premier Consul. Mais dans ce conseil le second et le troisième Consuls n'avaient, comme nous l'avons dit, que voix consultative.

(1) Vandal, *ouv. cité*, p. 519.
(2) Voir plus haut, nº 610.

Un secrétaire d'Etat tenait le procès-verbal des séances (1). Le second et le troisième Consuls signaient le registre des actes du Gouvernement pour constater leur présence ; s'ils le voulaient, ils pouvaient y consigner leurs opinions (art. 42, C. VIII) (2).

Quand il y avait lieu, le premier Consul était momentanément suppléé dans ses fonctions et attributions particulières par un de ses collègues (3).

668. Prérogatives. Traitement. Immunités. Les Consuls étaient logés aux frais de la République et dans un même édifice. Le palais des Tuileries fut mis à leur disposition par la loi du 3 nivôse an VIII.

" Le traitement du premier Consul, disait l'art. 43 de la constitution, sera de cinq cent mille francs en l'an VIII. Le traitement de chacun des deux autres Consuls est égal aux trois dixièmes de celui du premier. „ Il s'élevait donc à 150.000 frs.

La loi du 3 nivôse mit à la disposition des Consuls la " garde actuelle du Corps législatif „, c'est-à-dire celle qui était à la disposition des Cinq-Cents et des Anciens (4). Les Consuls devaient fournir, en vertu de la même loi, une simple garde d'honneur au Sénat conservateur, au Corps législatif et au Tribunat (5).

669. *Responsabilité.* La constitution, dans son art. 69, disait en termes formels que les fonctions des Consuls ne

(1) Arrêté du 4 nivôse an VIII nommant secrétaire d'Etat, Maret — le futur duc de Bassano. — Déjà sous le Consulat provisoire, Maret, par un arrêté du 20 brumaire an VIII, avait été nommé " secrétaire général du Consulat „. Cfr. Ernouf, *Maret duc de Bassano,* Paris, 1884.

(2) M. Aulard a publié le *Registre des délibérations du Consulat provisoire* (20 brumaire-3 nivôse an VIII), Paris, 1894. — Quant au registre des délibérations du Consulat décennal, il n'a pas encore été publié : on peut le consulter aux *Archives nationales,* AF.IV*, 4-15.

(3) Voir dans la *Révolution française,* t. XLIII, 1902, p. 528, l'article de M. P. M., *Cambacérès, son rôle comme remplaçant de Bonaparte.*

(4) Voir plus haut, n° 30.

(5) Voir plus haut, nos 619, 634 et 652.

donnaient lieu " à aucune responsabilité ". Elle ne s'occupait pas des infractions que les Consuls pouvaient commettre en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

II. — LES ATTRIBUTIONS DES CONSULS

670. La constitution de l'an VIII déléguait aux Consuls : 1° une part importante dans l'exercice du *pouvoir législatif*. Le Gouvernement formait l'une des branches de ce pouvoir. Seul il avait l'initiative des lois, et si la constitution ne lui accordait pas le droit de sanction, c'est que cette prérogative eût été sans objet, les autres branches du pouvoir législatif ne jouissant à l'égard des propositions du Gouvernement d'aucun droit d'amendement : le Corps législatif devait les admettre ou les rejeter en bloc; le Gouvernement pouvait même retirer ses projets en tout état de la discussion (art. 25, 26 et 34, C.VIII). 2° Le Gouvernement avait une part importante dans ce que nous avons appelé le *pouvoir de la bourse*, puisque les recettes et les dépenses de l'Etat devaient, aux termes de l'art. 45 de la constitution, faire l'objet d'une loi annuelle, dont le Gouvernement avait seul l'initiative et que les autres branches du pouvoir législatif ne pouvaient amender. Le règlement des comptes n'appartenait ni au pouvoir législatif ni au Gouvernement, mais à une commission de comptabilité nommée par le Sénat (art. 89, C. VIII). 3° La constitution de l'an VIII déléguait au Gouvernement le pouvoir exécutif tout entier, sans les restrictions dont celle de l'an III avait entouré, en matière financière, l'action du Directoire (art. 44, 45, 54, 56, C. VIII) (1). 4° La constitution attribuait au premier Consul d'importants pouvoirs de nomination dans l'ordre judiciaire. Elle conférait à un Conseil d'Etat, placé " sous la direction des Consuls ", la fonction de " résoudre les difficultés qui s'élevaient en matière administrative ". Et cette prérogative fut interprétée comme attribuant au Gouvernement le droit de statuer en ce Conseil sur le contentieux administratif et sur les conflits d'attribution (art. 41, 52). 5° La constitution confiait aux Consuls la direction des relations extérieures.

(1) Voir plus haut, nos 50 et 369-371.

6° En dehors de la session législative, le Gouvernement pouvait, en cas de révolte à main armée ou de troubles, suspendre provisoirement, dans les lieux et pour le temps qu'il déterminait, l'empire de la constitution (art. 92, C. VIII). Peu à peu le Gouvernement s'attribua même, collectivement avec le Sénat, le pouvoir constituant proprement dit (1). 7° Le Gouvernement, enfin, possédait des *attributions diverses*, les unes constitutionnelles, comme le droit de convoquer le Corps législatif en session extraordinaire (art. 33), celui de présenter des candidats pour les places de sénateur (art. 16), et celui d'autoriser les poursuites contre ses agents (autres que les ministres) pour faits relatifs à leurs fonctions (art. 75) ; les autres purement légales, comme la présidence du grand Conseil d'administration de la Légion d'honneur, attribuée au premier Consul par la loi du 29 floréal an X ; etc.

671. Nous avons déjà précédemment esquissé les attributions des Consuls en matière législative (2). Il suffira, ici, d'étudier de près leurs attributions dans l'ordre exécutif, leurs rapports avec les tribunaux, leurs prérogatives au point de vue des relations internationales ainsi que leurs attributions diverses.

A. *Attributions des Consuls se rattachant à l'exercice du pouvoir exécutif*

672. Dans l'ordre exécutif, la constitution de l'an VIII conférait aux Consuls : 1° le droit de faire les règlements nécessaires pour assurer l'exécution des lois (art. 44). 2° Elle leur donnait la mission de pourvoir à la sûreté de l'Etat, avec le droit corrélatif de disposer de la force armée (art. 47). En vue de pourvoir à cette sûreté, elle conférait même au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels d'arrestation (art. 46). analogues à ceux dont avait joui, et même abusé (3), le Directoire. 3° Le Gouvernement avait la direction suprême des administrations locales (art. 59).

(1) Voir plus haut, nos 623 et 661.
(2) Voir plus haut, n° 606.
(3) Voir plus haut, nos 57, 437 et 442.

A ces prérogatives venaient s'ajouter les fonctions et attributions particulières du premier Consul, savoir : 1° la promulgation des lois (art. 41, C. VIII) ; 2° la nomination des membres du Conseil d'Etat, des ministres et d'une foule d'agents chargés de l'exécution des lois ou de la surveillance de cette exécution (art. 41, 63, C. VIII).

673. Promulgation et publication des lois. L'art. 37 de la constitution de l'an VIII réglait comme suit la *promulgation* des lois, qu'à l'instar de celle de l'an III (1) elle ne distinguait pas de leur *publication :* " Tout décret du Corps législatif, le dixième jour de son émission, est promulgué par le premier Consul, à moins que, dans ce délai, il n'y ait eu recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité „ (2).

A la différence de la constitution précédente, celle de l'an VIII ne réglait pas la forme de la promulgation des lois. La matière fut réglée par les arrêtés du 28 et du 29 nivôse an VIII (3).

674. *Mode de publication.* La publication des lois continua sous le Consulat et l'Empire à se faire par insertion au *Bulletin des lois.* Comme jadis, les lois étaient obligatoires à dater du jour de l'arrivée du *Bulletin* au chef-lieu du

(1) Voir plus haut, n° 52.

(2) Sous le Consulat et sous l'Empire, la véritable date des lois était celle du jour de leur émission par le Corps législatif. Cfr. avis du Conseil d'Etat du 5 pluviôse an VIII.— Voir plus haut, p. 56, note 1.

(3) Voici la formule qui fut approuvée par le premier Consul pour la promulgation des lois (Arr. du 29 nivôse an VIII) :

Au nom du peuple français, Bonaparte, premier Consul, proclame loi de la République le décret suivant, rendu par le Corps législatif, le......., sur la proposition faite par le Gouvernement le......... communiquée au Tribunat le

(TEXTE)

Soit la présente revêtue du sceau de l'Etat, insérée au *Bulletin des Lois*, inscrite dans les registres des autorités judiciaires et administratives, et le ministre de la justice chargé d'en surveiller la publication.

A...... le...... an...... de la République.

département (1). Mais la loi du 14 ventôse an XI (titre préliminaire du Code Civil) introduisit à cet égard des règles nouvelles. " Les lois, disait son art. 1er, seront exécutées dans chaque partie de la République du moment où la promulgation en pourra être connue. „ La loi indiquait ensuite quand la promulgation faite par le premier Consul était " réputée connue „ dans le département où siégeait le Gouvernement et dans les autres départements de la République.

675. Pouvoir réglementaire des consuls. La constitution de l'an VIII est la première des constitutions françaises qui ait attribué d'une façon explicite au pouvoir exécutif le pouvoir réglementaire (2). " Le Gouvernement, disait son art. 44, propose les lois, *et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution.* „

Le Gouvernement exerçait son pouvoir réglementaire en Conseil d'Etat (3). " Sous la direction des Consuls, disait l'art. 52 de la constitution, un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique. „

676. Droits de nomination. C'est par l'importance des droits de nomination qu'elle conférait au premier Consul que la constitution de l'an VIII transforma radicalement, en droit, la situation du pouvoir exécutif. On se rappelle que sous le régime de la constitution de l'an III les principales autorités publiques, tels les juges, les membres des administrations départementales et locales, etc. étaient élues (4).

En fait cependant les réformes introduites à cet égard par la constitution de l'an VIII furent plus apparentes que réelles. Les droits de nomination du Directoire avaient été dans la suite singulièrement étendus sous des prétextes divers par

(1) Voir plus haut, no 53.
(2) Voir plus haut, no 55.
(3) Cfr. dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, année 1872, une étude de M. Aucoc : *Des règlements d'administration publique et de l'intervention du Conseil d'Etat dans la rédaction de ces règlements.*
(4) Voir plus haut, no 56.

des lois particulières (1), et les esprits avaient été ainsi préparés au système nouveau que la Révolution de brumaire consacra. Désormais, la plupart des autorités publiques étaient à la nomination du premier Consul. Sauf les juges, elles étaient même révocables à volonté. " Le premier Consul, disait l'art. 41 de la constitution, nomme et révoque à volonté les membres du Conseil d'Etat, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales, et les commissaires du Gouvernement près les tribunaux. Il nomme tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans pouvoir les révoquer. „

Des lois particulières, comme celle du 27 ventôse an VIII sur l'organisation judiciaire, celle du 18 germinal an X ratifiant le concordat, celle du 11 floréal an X sur l'instruction publique, etc., etc., étendirent encore les droits de nomination du premier Consul.

677. Maintien de l'ordre. Chargé " de pourvoir à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l'État „, le Gouvernement, aux termes de l'art. 47 de la constitution, distribuait les forces de terre et de mer et en réglait la direction.

La constitution ne conférait pas au premier Consul le commandement des armées. Elle ne le lui interdisait pas non plus formellement, comme jadis celle de l'an III aux membres du Directoire (2). Cependant, au début, Bonaparte crut, dit Thibaudeau, " que la magistrature consulaire étant essentiellement civile, le principe de la division des pouvoirs et de la responsabilité des ministres ne le lui permettait pas; mais que rien ne s'opposait à ce qu'il y fût présent ; distinction plus subtile que fondée et entièrement illusoire. Dans le fait, ce fut le premier Consul qui commanda l'armée de réserve, et Berthier, sous le titre de général en chef, ne fut que ce qu'il avait toujours été, chef de l'état-major général....

(1) Voir plus haut, nos 99, 113, 161, 225, 258, 412, etc.
(2) Voir plus haut, no 57.

Mais ce respect religieux, exagéré même, du premier Consul pour la constitution fut de courte durée. Bientôt il n'hésita pas à prendre ouvertement le commandement des armées „(1).

Quant aux droits d'arrestation exceptionnels que la constitution attribuait au Gouvernement, elle les réglait comme suit : " Si le Gouvernement, disait l'art. 46, est informé qu'il se trame quelque conspiration contre l'État, il peut décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre les personnes qui en sont présumées les auteurs ou les complices ; mais si, dans un délai de dix jours après leur arrestation elles ne sont mises en liberté ou en justice réglée, il y a, de la part du ministre signataire du mandat, crime de détention arbitraire. „

678. Direction suprême des administrations locales. La subordination des autorités locales au pouvoir central se trouvait aussi nettement formulée dans la constitution de l'an VIII que dans la précédente : " Les administrations locales, disait l'art. 59 de la constitution du 22 frimaire an VIII, établies soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des fractions plus étendues du territoire, sont subordonnées aux ministres. „ Remarquons cependant que ce texte ne subordonnait expressément aux ministres que les administrations de département et d'arrondissement. Il ne s'expliquait pas sur la situation hiérarchique des administrations communales.

Les droits de nomination et de révocation que l'art. 41 de la constitution attribuait au premier Consul à l'égard des membres des administrations locales, sans distinction, offraient la garantie que la subordination hiérarchique de ces administrations au pouvoir central ne serait plus, comme cela avait été le cas souvent au début de la Révolution, un vain mot (2).

(1) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. I, p. 244. Cfr. Aulard, *Histoire politique* citée, p. 720.

(2) Voir plus haut, nos 85, 223, 224, etc.

B. *Autres attributions des Consuls*

679, RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AVEC LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES. En dehors de la part, capitale d'ailleurs, que le Gouvernement prenait à l'exercice du pouvoir constituant et du pouvoir législatif (1), il n'avait avec les assemblées législatives que des rapports restreints. Il pouvait convoquer le Corps législatif en session extraordinaire. Mais il ne pouvait, pendant sa session ordinaire de quatre mois, l'ajourner. Il ne pouvait, en aucun temps, ajourner ni le Sénat, ni le Tribunat. Il ne pouvait, non plus, dissoudre ces assemblées.

680. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AVEC LE POUVOIR JUDICIAIRE. La constitution de l'an VIII donnait au Gouvernement une influence beaucoup plus grande sur l'ordre judiciaire que celle de l'an III. J'ai déjà signalé les droits de nomination extrêmement importants que le premier Consul possédait à l'égard des tribunaux : tous les juges civils et criminels, sauf les juges de paix et les juges de cassation, étaient à sa nomination (art. 41, C. VIII).

La constitution de l'an VIII, pas plus que celle de l'an III, ne confiait à un agent du Gouvernement l'exercice de l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits. Mais son art. 63 avait décrété que la fonction d'accusateur public près le tribunal criminel serait désormais remplie par le commissaire du Gouvernement près ce même tribunal. La surveillance de la police judiciaire, et, dans certains cas spéciaux (2), la poursuite même des infractions passaient par conséquent entre les mains d'un agent du Gouvernement. La loi du 7 pluviôse an IX fit un pas de plus dans cette voie : elle plaça près des tribunaux de première instance un substitut du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel et chargea ce fonctionnaire, appelé souvent *magistrat de sûreté*, de la recherche et de la poursuite des délits et des crimes.

(1) Voir plus haut, nos 606, 627 et 661.
(2) Voir plus haut, nos 149 et 164.

681. *Conflits d'attributions et contentieux administratif.* Le Gouvernement conserva le droit de statuer sur les conflits d'attributions, mais il devait exercer désormais cette prérogative en Conseil d'État. Il fut de même investi de la juridiction supérieure en matière de contentieux administratif et il ne l'exerçait également que par l'intermédiaire du Conseil d'État. " Sous la direction des Consuls, disait l'art. 52 de la constitution, un Conseil d'État est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. „ " Le Conseil d'État, disait de son côté l'art. 11 du décret organique de cette institution (1), prononce, d'après le renvoi qui lui est fait par les Consuls : 1° sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux ; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres „ (2).

682. *Droit de grâce.* La constitution de l'an VIII était, comme la précédente (3), muette en ce qui concerne le droit de grâce.

683. Les relations extérieures. *Les traités.* Quoique rédigées d'une façon plus concise, les dispositions de la constitution de l'an VIII qui s'occupaient des relations extérieures attribuaient au Gouvernement, en cette matière, les mêmes pouvoirs que celle de l'an III (4).

A l'*état de paix*, le Gouvernement était seul chargé de l'action diplomatique : " Le Gouvernement, disait l'art. 49, entretient des relations politiques au dehors, conduit les négociations, fait les stipulations préliminaires, signe, fait

(1) Arrêté du 5 nivôse an VIII (26 décembre 1799).

(2) Voir plus haut, nos 62 et 81.

(3) Voir plus haut, no 63. — Un arrêté des Consuls du 7 nivôse an VIII accorda " amnistie entière et absolue aux habitants des départements de l'ouest pour tous les événements passés... „. Sous le Directoire, le pouvoir exécutif en avait quelquefois fait de même. " On considérait sans doute ces mesures, dit M. Esmein (*Droit constitutionnel*, p. 535), comme des actes accomplis en état de guerre et hors de l'empire de la constitution. „

(4) Voir plus haut, nos 64 et suiv.

signer et conclut tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce et autres conventions. „

La ratification des conventions les plus importantes appartenait toutefois au Corps législatif, qui suivait dans leur examen la procédure suivie pour les lois : “ les traités de paix, disait l'art. 50, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois. „

La constitution n'exigeait pas la ratification du Corps législatif pour les stipulations préliminaires, les traités de trêve, de neutralité (1). Le Gouvernement pouvait également arrêter des conventions secrètes. Mais, disait l'art. 51, “ les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents „.

684. *La guerre.* Les pouvoirs du Gouvernement, quoiqu'importants dans l'état de guerre et quant à la déclaration de guerre, étaient, comme précédemment, limités par les droits du Corps législatif.

Les déclarations de guerre devaient, aux termes de l'art. 50 de la constitution, être proposées, discutées, décrétées et promulguées comme des lois.

La direction de la guerre appartenait sans partage au Gouvernement. “ Le Gouvernement, disait l'art. 47, pourvoit... à la défense extérieure de l'État ; il distribue les forces de terre et de mer, et en règle la direction. „

Comme la constitution précédente, celle de l'an VIII voulait que, “ tant dans le Tribunat que dans le Corps législatif „, les discussions et délibérations sur les traités de paix, d'alliance et de commerce et les déclarations de guerre, eussent lieu “ en comité secret „, si le Gouvernement le demandait (2).

685. La légion d'honneur (3). D'après l'art. 5 de la loi du 29 floréal an X portant création d'une Légion d'honneur,

(1) Arg. art. 49 et 50 comparés.

(2) Voir plus haut, nos 619 et 634.

(3) Soulajon, *Les cohortes de la Légion d'honneur* (1802-1809), Paris, 1890 ; Lievyns, *Fastes de la Légion d'honneur*, Paris, 1897 ; Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. II, pp. 470 et suiv. ; Thiers, *ouv. cité*, t. I, pp. 454 et suiv., 459 et suiv.

le premier Consul était " de droit chef de la Légion et président du grand conseil d'administration „.

Ce n'avait pas été sans peine que le premier Consul avait obtenu l'adhésion des assemblées législatives à son projet de création d'une Légion d'honneur. Une décoration étrangère à tout privilège de naissance n'était pas contraire, sans doute, aux principes de 1789. L'Assemblée constituante avait, en effet, rendu le 19 juillet 1791 un décret ainsi conçu : " Tout ordre de chevalerie, toute corporation, toute décoration, tout signe extérieur qui suppose des distinctions de naissance sont supprimés en France. L'Assemblée se réserve de statuer s'il y aura une décoration nationale unique qui pourra être accordée aux vertus, aux talents, aux services rendus à l'État, et, néanmoins, en attendant, les militaires pourront continuer de porter et de recevoir la décoration militaire actuellement existante. „ Ce décret condamnait les ordres de chevalerie comme blessant l'égalité, soit parce qu'ils représentaient un privilège de la noblesse, soit parce que, seuls, les officiers y pouvaient prétendre. Sous la Convention, un décret du 28 brumaire an II décida que les citoyens décorés de la croix de St-Louis, qui ne la déposeraient pas à la municipalité seraient déclarés *suspects* (1). La Convention admettait cependant que des récompenses fussent décernées aux citoyens qui avaient rendu à la Patrie des services éclatants. Ces récompenses consistèrent surtout en couronnes, motions patriotiques, adresses de félicitations, érections de statues, etc. (2). Sous le Directoire, également, les actions d'éclat des militaires furent plus d'une fois récompensées par la remise d'armes d'honneur (3).

En décrétant dans son art. 87 : " Il sera décerné des récompenses nationales aux guerriers qui auront rendu des services éclatants en combattant pour la République „, la constitution de l'an VIII n'avait donc pas innové, et les Consuls eux-mêmes étaient restés fidèles à la tradition en réglant par

(1) Cfr. le décret du 17 septembre 1793 relatif aux gens suspects.

(2) Voir les décrets des 9-11 novembre 1792, 1er décembre 1792, etc.

(3) Voir par exemple dans SOULAJON, *ouv. cité*, p. 4, l'ordre du jour du 16 fructidor an VII (V ?). du général Bonaparte, daté du quartier d'Udine et ordonnant une distribution de sabres d'honneur.

33

leur arrêté du 4 nivôse an VIII (25 décembre 1799) le mode et la nature de ces récompenses : les actions d'éclat devaient désormais être récompensées par la remise de fusils, de baguettes, de mousquetons, de trompettes, de sabres d'honneur, etc. Une haute paye ou une double paye était attachée à leur octroi.

La loi du 29 floréal an X, au contraire, en tant qu'elle organisait sous la forme d'un ordre proprement dit les récompenses destinées à reconnaître les services rendus à la patrie, et en admettant les non-militaires à y participer, innovait considérablement sur le système antérieur. Le premier Consul voyait cependant dans l'organisation qu'il voulait donner à la Légion, un moyen puissant de consolider les résultats de la Révolution et une garantie pour ses partisans. " On peut appeler, disait-il aux opposants, si l'on veut, le projet un *ordre :* les mots ne font rien à la chose. Mais enfin pendant dix ans on a parlé d'institutions (1). Qu'a-t-on fait ? Rien. Le temps n'était pas arrivé. On avait imaginé de réunir les citoyens dans les églises pour geler de froid, à entendre la lecture des lois, les lire et les étudier (2). Ce n'est pas déjà trop amusant pour ceux qui doivent les exécuter. Comment pouvait-on espérer d'attacher le peuple par une semblable institution ? Je sais bien que si pour apprécier le projet on se place dans la calotte qui renferme les dix années de la Révolution, on trouvera qu'il ne vaut rien ; mais si l'on se place après une Révolution et dans la nécessité où l'on est d'organiser la nation, on pensera différemment. On a tout détruit, il s'agit de recréer. Il y a un gouvernement, des pouvoirs ; mais tout le reste de la nation, qu'est-ce ? des grains de sable (3). Nous avons au milieu de nous les privilégiés, organisés de principes et d'intérêts et qui savent bien ce qu'ils veulent. Je peux compter nos ennemis. Mais nous, nous sommes épars, sans système, sans réunion, sans contact „ (4).

(1) Voir plus haut, nos 561 et suiv., 566.

(2) Voir plus haut, no 566.

(3) C'est ce que la Révolution avait voulu au début. Cfr. plus haut, no 447.

(4) THIBAUDEAU, *Mémoires sur le Consulat*, p. 84.

686. La *Légion d'honneur* (1) se composait d'un grand Conseil d'administration et de quinze cohortes. La circonscription d'une cohorte comprenait un certain nombre de départements. Au chef-lieu de la cohorte, il y eut, jusqu'au décret du 28 février 1809, une résidence pour le grand officier chef de la cohorte. Les départements de la Dyle, de l'Escaut, de la Lys, des Deux-Nèthes, de l'Ourthe et de Sambre-et-Meuse formèrent la troisième cohorte dont le chef-lieu, fixé d'abord dans les anciens bâtiments du chapitre St-Martin à Ypres, fut plus tard transféré à l'abbaye de St-Pierre à Gand (2). Le département de Jemmapes faisait partie de la seconde cohorte, ayant pour chef-lieu l'abbaye de St-Waast, à Arras, et ceux des Forêts et de la Meuse inférieure étaient compris dans la quatrième cohorte ayant pour chef-lieu le château de Brühl près de Cologne (3).

Chaque cohorte se composait de sept grands officiers, de vingt commandants, de trente officiers et de trois cent cinquante légionnaires. Un traitement était attaché à la qualité de membre de la Légion. Un grand officier recevait cinq mille francs, un commandant deux mille francs, un officier mille francs, un légionnaire deux cent cinquante francs. Pour faire face à ces traitements, chaque cohorte (4) devait recevoir une dotation en biens nationaux produisant deux cent mille francs de rente (5).

Le grand Conseil se composait de sept grands officiers, savoir les trois Consuls, un sénateur, un membre du Corps législatif, un tribun et un conseiller d'Etat, respectivement élus par le corps dont ils faisaient partie. Sous le Consulat à vie, il fut décidé que les membres du grand Conseil d'admi-

(1) Loi du 29 floréal an X (19 mai 1802) et arrêtés d'exécution du 13 messidor et du 3 thermidor an X, du 24 ventôse et du 22 messidor an XII et le décret du 11 avril 1809.

(2) Cfr. Soulajon, *ouv. cité*, pp. 136 et suiv.

(3) Arrêté du 13 messidor an X.

(4) L'arrêté du 13 messidor an X créa une seizième cohorte pour les départements italiens.

(5) Plus tard, à raison des difficultés d'administration, etc., on adopta, partiellement d'abord, et définitivement ensuite un autre mode de dotation. Cfr. surtout à cet égard l'arrêté du 13 messidor an X, la loi du 11 pluviôse an XIII, et dans Soulajon, *ouv. cité*, pp. 50 et 101, les décrets du 18 septembre 1806 et du 28 février 1809.

nistration seraient nommés par le premier Consul. Le Sénat, le Conseil d'Etat, etc., n'eurent plus qu'un droit de présentation (1). Sous l'Empire, enfin, l'administration de la Légion d'honneur fut confiée aux titulaires des grandes dignités de l'Empire (2) (art. 36, C. XII).

Le grand Conseil conférait la qualité de membre de la Légion. La loi du 29 floréal an X décréta qu'une fois la première formation faite, il faudrait, en temps de paix, vingt-cinq années de services militaires ou civils pour être admis dans l'ordre. Mais les années de campagne comptaient double et quelquefois plus.

§ 2. Le Conseil d'État

687. La constitution de l'an VIII voulait, nous l'avons vu, que les Consuls exerçassent certaines de leurs attributions les plus importantes par l'intermédiaire d'un Conseil d'État, placé sous leur direction immédiate (3). Mais elle ne réglait ni la composition, ni le fonctionnement de cette institution. Ces points furent l'objet d'un arrêté des Consuls, en date du 5 nivôse an VIII.

I. — ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT

688. Composition. Le Conseil d'État se composait d'un nombre variable de membres : " trente à quarante ", disait l'arrêté organique.

Ces membres se distinguaient, en vertu d'un arrêté du 7 fructidor an VIII, en *conseillers en service ordinaire* et *conseillers en service extraordinaire*. Les uns et les autres étaient à la nomination du premier Consul qui pouvait les révoquer à volonté (art. 41, C. VIII).

(1) Sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, art. 37.

(2) Les membres nommés en l'an XI devaient cependant conserver leurs fonctions toute leur vie (art. 36, C. XII).

(3) Aucoc, *Le Conseil d'État avant et depuis 1789*, Paris, 1876. — On trouvera dans cet ouvrage la bibliographie des sources du Conseil. Consulter aussi les mémoires, souvenirs, etc., d'anciens conseillers, maîtres de requête ou auditeurs, comme Thibaudeau, Roederer, Pelet (de la Lozère), Miot de Melito, Pasquier, etc.

Sauf la disposition de l'article 58 de la constitution : " le Gouvernement ne peut élire ou conserver pour conseillers d'Etat que des *citoyens* dont les noms se trouvent inscrits sur la liste nationale „, aucune condition spéciale d'*éligibilité* n'était prescrite ni par la constitution, ni par l'arrêté organique.

Le Conseil d'État avait un secrétaire général, nommé par le premier Consul (1). Sa fonction était de faire le départ des affaires entre les différentes sections, de tenir la plume aux assemblées générales du Conseil, etc. (2). Nommé secrétaire général en nivôse an VIII, Locré exerça ses fonctions pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire (3).

(1) Ce Conseil d'État n'avait rien de commun avec le Conseil d'Etat de la loi des 27 avril-25 mai 1791 (voir plus haut, nº 81) relative à l'organisation du ministère. Composé du Roi et des ministres, ce Conseil d'Etat n'était qu'un Conseil des ministres.

(2) Sur ses fonctions, voir l'art. 13 du règlement du 5 nivôse an VIII.

(3) Le Conseil d'Etat, dès sa seconde séance, le 5 nivôse an VIII, avait décidé que les procès-verbaux de ses assemblées générales ne relateraient pas les opinions des divers orateurs qui prendraient part aux discussions. Lorsque plus tard il s'occupa de la rédaction des codes, il décida que pour cet objet particulier il serait fait exception à la règle générale et que les procès-verbaux contiendraient une relation analytique des discussions. Locré a publié intégralement ces procès-verbaux dans sa *Législation civile, commerciale et criminelle ou commentaire et complément des codes français*, Paris, 1827-1832. Ils se trouvent reproduits également dans les *Archives parlementaires*, 2me série. Sous l'Empire, Locré, pour ses travaux sur l'*Esprit du Code Napoléon* (1807), l'*Esprit du Code de commerce* (1811-1813), etc., avait déjà fait usage des procès-verbaux du Conseil d'Etat. Un certain nombre de ces procès-verbaux, mais pas tous, avaient déjà reçu avant les ouvrages de Locré une certaine publicité. Le Conseil d'Etat avait, en effet, décidé d'abord que les procès-verbaux détaillés de la discussion des codes seraient imprimés, et le premier Consul en avait même fait paraître un certain nombre au *Moniteur*. Lorsque plus tard le Tribunat commença son opposition, cette publication fut suspendue sans être jamais reprise, et les procès-verbaux cessèrent même d'être imprimés.

Les registres des procès-verbaux du Conseil d'Etat sont perdus. Locré, le secrétaire général du Conseil, avait, pour son compte personnel, rédigé des procès-verbaux détaillés des discussions qui n'avaient pas les codes pour objet. Il semble que ce recueil de caractère privé ne soit pas perdu. Cfr. LOCRÉ, *Législation civile*

689. Fonctionnement. Le Conseil d'État délibérait sous deux formes : en sections et en assemblée générale.

690. *Des sections du Conseil d'État.* Les membres du Conseil d'État étaient répartis en cinq sections : celles des finances, de la législation civile et criminelle, de la guerre, de la marine, et de l'intérieur.

Chaque section était présidée par un conseiller d'État que le premier Consul nommait à cette fin pour un an. Lorsque le second ou le troisième Consul se trouvaient à une section, ils la présidaient.

Les ministres pouvaient assister, sans voix délibérative, aux séances des sections.

691. *Des assemblées générales du Conseil d'État.* Convoquées par le premier Consul, les assemblées générales étaient présidées par lui et, en son absence, par l'un des deux autres Consuls.

Les ministres avaient la faculté d'entrer dans l'assemblée générale sans que leur voix y fût comptée.

692. Serment. Traitements. Immunités. Responsabilité. Les membres du Conseil d'État prêtaient le même serment que les législateurs, tribuns, Consuls, etc. (1).

Les conseillers d'État avaient un traitement uniforme de 25.000 fr. et le secrétaire général un traitement de 15.000 fr. D'après l'art. 69 de la constitution, les fonctions de conseiller d'Etat ne donnaient lieu " à aucune responsabilité „. Mais " les délits personnels emportant peine afflictive ou infamante „ commis par les membres du Conseil pouvaient, sous l'autorisation préalable du Conseil, donner lieu à des poursuites judiciaires. Les tribunaux de droit commun restaient compétents pour en connaître (art. 70, C. VIII).

citée, édit. de Bruxelles 1836, t. I, pp. 31, 47 et suiv., 54 et suiv. ; un article de M. A. Gazier, *Napoléon au Conseil d'Etat*, dans la *Revue de Paris*, année 1903 (1er mars).

(1) Loi du 25 nivôse an VIII. — Voir plus haut, n° 622.

III. — LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

693. Attributions. Le Conseil d'État avait des attributions aussi importantes que variées. 1° Il participait à l'exercice du pouvoir législatif (1). 2° En délibérant sur les règlements d'administration publique, il prenait une part non moins importante à l'exercice du pouvoir exécutif (2). 3° Il constituait la juridiction supérieure en matière de contentieux administratif et prononçait sur les conflits d'attribution (3). 4° Il exerçait enfin des attributions diverses. Il lui appartenait notamment d'autoriser les poursuites judiciaires contre ses membres à raison de délits privés, et les poursuites contre tous autres agents du Gouvernement (sauf les ministres) pour faits relatifs à leurs fonctions (art. 75, C. VIII).

Cinq de ses membres étaient, en outre, spécialement chargés d'une branche de l'administration générale, mais " quant à l'instruction seulement " (4).

694. Jusqu'à l'époque du Consulat à vie, le Conseil d'Etat fut de fait, selon Thibaudeau (5), " la première des autorités nationales et, pour ainsi dire, à la fois le conseil, la maison, la famille du premier Consul. Les conseillers d'Etat l'environnaient dans les cérémonies, arrivaient facilement dans son intérieur, mangeaient souvent à sa table, conversaient familièrement et traitaient directement avec lui. Tous les projets de loi et la plus grande partie des décrets étaient discutés au Conseil d'Etat. Le premier Consul présidait presque toutes les séances. L'ordre du jour y était réglé d'avance et suivi. La discussion y était libre et franche. Le premier Consul la provoquait, l'écoutait, y prenait une part très active et s'y conduisait comme le président d'un corps, et pour ainsi dire le premier entre des égaux. "

(1) Voir plus haut, n° 606.
(2) Voir plus haut, n° 675.
(3) Voir plus haut, n° 681.
(4) Art. 7 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII.
(5) *Mémoires sur le Consulat*, t. I, p. 308. — Cfr. Chaptal, *Mes souvenirs sur Napoléon*, Paris, 1893, pp. 55-56, 226 ; duc d'Audiffret-Pasquier, *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. I, pp. 164, 258-260, etc.

695. De la participation du conseil d'État au pouvoir législatif et au pouvoir règlementaire. Le Conseil d'État participait, sous la direction des Consuls, au pouvoir législatif par l'exercice d'une double attribution : il était chargé d'abord de la *rédaction* des projets de loi dont le Gouvernement se proposait de saisir le Corps législatif ; il lui appartenait ensuite d'interpréter authentiquement les lois.

Le Conseil d'État tenait formellement la première de ces attributions de la constitution même : " Sous la direction des Consuls, disait l'article 52, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de loi „. L'article ajoutait : " et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative „. C'est en se fondant sur ces mots que les Consuls avaient cru pouvoir attribuer au Conseil le pouvoir interprétatif : " Le Conseil d'État, disait l'art. 11 du règlement organique du 5 nivôse an VIII, développe le sens des lois sur le renvoi qui lui est fait par les Consuls des questions qui leur ont été présentées. „ Rationnellement, l'interprétation des lois appartient à la puissance législative elle-même et non à l'une de ses branches. En fait, cependant, le Conseil d'État ayant compétence exclusive pour rédiger les projets de loi et le Tribunat et le Corps législatif n'ayant aucun droit d'amendement, l'attribution au Conseil d'État du droit d'interpréter les lois s'expliquait dans une certaine mesure.

Le Conseil d'État participait au pouvoir réglementaire du Gouvernement en rédigeant sous sa direction les règlements d'administration publique (art. 52, C. VIII).

696. *De la rédaction des lois et des règlements par le Conseil d'État.* La proposition d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, devait, aux termes de l'art. 8 de l'arrêté du 5 nivôse, être provoquée par les ministres, chacun dans l'étendue de ses attributions. L'initiative émanait quelquefois directement du premier Consul.

Si les Consuls adoptaient les propositions ministérielles, ils renvoyaient le projet à la section compétente, pour rédiger la loi ou le règlement. Aussitôt le travail achevé, le président de la section se transportait auprès des Consuls pour les en informer. Le premier Consul convoquait alors l'assemblée

générale du Conseil d'État. Le projet y était discuté sur le rapport de la section qui l'avait rédigé. Le Conseil d'État transmettait son avis motivé aux Consuls. " La délibération du Conseil ne liait point le Gouvernement, écrit Locré (1). Il était libre de présenter le projet ou de ne point le présenter, de le présenter tel qu'il était ou de le changer. C'était assez que le Conseil d'État eût été entendu. „

Si les Consuls approuvaient la rédaction, ils arrêtaient définitivement le règlement, ou, s'il s'agissait d'une loi, ils arrêtaient qu'elle serait proposée au Corps législatif. Dans le dernier cas, le premier Consul nommait, parmi les conseillers d'Etat, un ou plusieurs orateurs, qu'il chargeait de présenter le projet de loi et d'en soutenir la discussion. D'après l'article 53 de la constitution, ces orateurs n'étaient " jamais au nombre de plus de trois pour la défense d'un même projet de loi „. Les orateurs en *présentant* les projets de loi développaient les motifs de la proposition du Gouvernement. Après l'examen du projet par le Tribunat, ils le défendaient devant le Corps législatif (2).

Le Gouvernement pouvait toujours retirer un projet de loi, soumis aux délibérations du Conseil (3). Il pouvait également le retirer, en tout état de l'examen au Tribunat et au Corps législatif (art. 26, C. VIII).

On n'a pas oublié le message fameux de nivôse an X, par lequel le premier Consul, irrité de l'opposition que le projet de Code civil soulevait au sein du Tribunat et du Corps législatif, le retira en termes blessants pour ces assemblées : " Le temps n'était pas venu, disait-il, où l'on porterait dans ces grandes discussions le calme et l'unité d'intention qu'elles demandent „ (4).

697. Le contentieux administratif. En chargeant le Conseil d'État de prononcer, d'après le renvoi des Consuls, " sur les affaires contentieuses dont la décision était précé-

(1) Locré, *Législation civile, criminelle* etc., t. I, p. 59.
(2) Voir plus haut, no 621.
(3) Règlement du 5 nivôse, art. 10.
(4) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. II, p. 339.

demment remise aux ministres „, l'arrêté du 5 nivôse an VIII investissait le Conseil d'État, en matière de juridiction administrative, d'une triple attribution (1). Il l'érigeait d'abord en juridiction d'*appel* à l'égard des juridictions administratives statuant en premier ressort, comme les conseils de préfecture. Les ministres ne perdaient d'ailleurs pas toute juridiction en matière de contentieux ; ils restaient, comme jadis, les juges de droit commun, mais ils n'exerçaient plus leur juridiction qu'à charge d'appel devant le Conseil d'État. A l'égard des juridictions administratives qui statuaient en dernier ressort, le Conseil d'État formait la juridiction de *cassation*. Enfin, les décisions de l'administration active, ayant le caractère d'actes de commandement et de puissance publique, pouvaient, pour *excès de pouvoir*, être déférées au Conseil d'État, qui pouvait les *annuler*.

698. Les conflits d'attribution. C'était en Conseil d'État également que le Gouvernement prononçait sur les conflits d'attribution. Un arrêté du 13 brumaire an X régla la procédure à suivre pour élever le conflit, lorsqu'une question attribuée par la loi à l'autorité administrative avait été portée devant un tribunal. Le commissaire du Gouvernement près le tribunal devait demander le renvoi devant l'autorité compétente, et, en cas de refus, le préfet du département devait prendre un arrêté élevant le conflit. Le préfet pouvait même agir d'office.

§ 3. Les Ministres

699. La mission des ministres. “ Le prince, disait Bonnin (2), ne pourrait se livrer directement au détail des affaires publiques : les ministres sont alors les agents d'exécution dans le gouvernement de l'État comme le Conseil d'État en est la pensée. Celui-ci dirige le prince, éclaire sa justice, prépare, élabore les moyens d'exécution, moyens que

(1) Cfr. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, Paris, 1887, t. I, pp. 10 et suiv., 180 et suiv.
(2) Bonnin, *ouv. cité*, t. I, p. 60.

les ministres sont chargés de mettre en pratique. Ils sont le premier anneau qui lie le Gouvernement à toutes les parties de l'administration, étant les premiers agents administratifs. „ Plus encore sous le Consulat que sous le Directoire (1), les ministres se trouvèrent en effet réduits au rôle d'agents d'exécution (2). Si déjà, sous le régime précédent, ils ne formaient pas un Conseil, du moins il n'y avait pas d'autorité intermédiaire entre eux et le Directoire. Sous le Consulat, au contraire, le Conseil d'État est là qui délibère sur leurs propositions d'ordre législatif ou réglementaire, et qui statue en appel des décisions qu'ils rendent comme juges du contentieux (3) ; ce sont des conseillers d'État et non les ministres qui sont chargés de défendre les projets du Gouvernement devant le Corps législatif ; certaines branches d'administration générale sont même détachées de leurs attributions pour être confiées (" quant à l'instruction seulement „ (4) il est vrai) à des conseillers d'État.

I. — L'ORGANISATION DES MINISTRES

700. Du nombre des ministres et des départements ministériels. A la différence de la constitution de l'an III, la constitution de l'an VIII était muette sur le point de savoir qui, du gouvernement ou du pouvoir législatif, déterminerait le nombre et les attributions des départements ministériels. Dès lors s'est introduite la tradition que le titulaire du pouvoir exécutif a le droit de créer de nouveaux ministères, de déterminer et de modifier la démarcation des départements ministériels (5). Les Consuls maintinrent, d'abord, le nombre et les attributions des ministères existant à la fin du Directoire. Mais plus tard, par un arrêté du 5 vendémiaire an IX, ils détachèrent du ministère des finances le service de la

(1) Voir plus haut, n° 82.
(2) Cfr. Dupriez, *Les Ministres*, t. II, p. 290 ; Chaptal, *Mes Souvenirs sur Napoléon*, p. 228.
(3) Voir plus haut, nos 695, 696, 697 et plus bas, n° 707. — Cfr. *Les Mémoires du chancelier Pasquier*, t. I, p. 260.
(4) Voir plus haut, no 693.
(5) Esmein, *ouv. cité*, p. 602.

Trésorerie et créèrent un huitième ministère, celui du Trésor public. Par un arrêté du 17 ventôse an X, ils dédoublèrent le ministère de la guerre en deux départements, celui *de la guerre* proprement dit, ayant dans ses attributions la conscription, le recrutement, l'organisation, la discipline et la police de l'armée, et l'*administration de la guerre*, ayant dans ses attributions les vivres et approvisionnements, les fonds, les hôpitaux, l'habillement, etc. A la tête de ce département était placé un directeur " ayant rang et fonction de ministre „ (1).

701. Nomination. Éligibilité. La nomination des ministres appartenait au premier Consul. Il pouvait les révoquer " à volonté „ (art. 41, C. VIII) (2).

" Le Gouvernement, disait l'art. 58 de la constitution, ne peut élire ou conserver pour ministres que des *citoyens* dont les noms se trouvent inscrits sur la liste nationale „ (3). Mais les listes de notabilité furent abrogées lors de l'établissement du Consulat à vie.

702. Responsabilité des ministres. *Responsabilité politique.* N'ayant aucun rapport quelconque avec les assemblées législatives, les ministres n'avaient, évidemment, aucune responsabilité politique vis-à-vis d'elles. Ils gardaient leurs fonctions aussi longtemps qu'ils jouissaient de la confiance du premier Consul.

Sauf les tâtonnements du début, il y eut sous le Consulat et, plus tard, sous l'Empire, une grande stabilité ministérielle. Talleyrand, par exemple, occupa le ministère des relations extérieures depuis le coup d'État de brumaire jusqu'en 1807. Le ministère du Trésor n'eut que deux titulaires de 1802 à 1814, Barbé-Marbois et Mollien. Nommé ministre de la marine le 11 vendémiaire an X, l'amiral Decrès conserva ses fonctions jusqu'à la fin de l'Empire. Il en fut de même de Gaudin, nommé ministre des finances au lendemain du coup d'État de brumaire.

(1) Art. 3, arrêté du 17 ventôse an X.

(2) Sur la composition du ministère sous le Consulat, v. Aulard, *Histoire politique*, p. 712.

(3) Voir plus haut, nº 610.

703. *Responsabilité pénale.* Le principe de la responsabilité pénale des ministres était nettement formulé dans la constitution de l'an VIII. Il y formait la contre-partie de l'irresponsabilité des Consuls et plus tard de l'empereur. “ Si la loi politique, écrivait Bonnin en 1812, a rendu le prince inattaquable en matière de gouvernement, elle n'a pas voulu laisser pour cela les personnes et les propriétés sans garantie contre les actes qu'il peut faire. En supposant toujours dans le prince de bonnes intentions, elle a laissé à l'État un moyen de faire cesser les abus de pouvoir, les vexations qui pourraient en résulter, en rendant les ministres responsables des actes qu'il fait, puisque les ministres sont les agents du prince, agents avec lesquels il gouverne. Obligé de voir par eux, il n'agit que d'après leurs rapports, et le plus souvent que d'après leurs vues ; et s'il agit mal, ce sont eux qui sont réellement coupables : aussi ce sont eux qui sont responsables. Le prince est bien l'âme qui leur donne le mouvement, mais aussi il reçoit d'eux les documents nécescessaires pour connaître et pour apprécier les besoins de l'État. Les fausses directions qu'il peut prendre et recevoir, les excès de pouvoir qu'il peut commettre, sont des fautes ou des crimes qui sont considérés leur être alors personnels „ (1).

L'art. 72 de la constitution précisait comme suit les cas de responsabilité : “ Les ministres sont responsables : 1° de tout acte du Gouvernement signé par eux, et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; 2° de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique ; 3° des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la constitution, aux lois et aux règlements. „

La poursuite, l'instruction et le jugement des cas de responsabilité étaient soumis à des règles de procédure particulières que l'art. 73 de la constitution formulait comme suit : “ Dans les cas de l'article précédent, le Tribunat dénonce le ministre par un acte sur lequel le Corps législatif délibère dans les formes ordinaires, après avoir entendu ou appelé le dénoncé. Le ministre mis en jugement par un décret du Corps

(1) *Principes d'administration publique* cités, t. I, p. 145.

législatif, est jugé par une Haute Cour sans appel et sans recours en cassation. „

Les délits privés des ministres, c'est-à-dire ceux étrangers à leurs fonctions, étaient au contraire soumis aux règles du droit commun, sauf que la poursuite même était subordonnée à l'autorisation du Conseil d'État. “ Les ministres, disait l'art. 71 de la constitution de l'an VIII, prévenus de délits privés, emportant peine afflictive ou infamante, sont considérés comme membres du Conseil d'État. „ Il fallait dès lors pour les poursuivre l'autorisation de ce Corps (1).

II. — LES ATTRIBUTIONS DES MINISTRES

704. Notion générale. La constitution de l'an VIII conservait aux ministres leur caractère général d'agents à la fois principaux et nécessaires du Gouvernement pour l'exécution des lois et l'administration des intérêts généraux. “ Les ministres, disait l'art. 54, procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique. Aucun acte du Gouvernement, ajoutait l'art. 55, ne peut avoir d'effet s'il n'est signé par un ministre. „

Il convient de rappeler ici cependant que par l'arrêté organique du Conseil d'État (2), le Gouvernement avait enlevé aux ministres, mais quant à l'instruction seulement, “ diverses parties d'administration „ pour les attribuer à des conseillers d'État (art. 7). Plus tard, l'administration de certains services publics fut même entièrement confiée à des conseillers d'État : les cultes, par exemple (3).

705. Droits de nomination. Sous le Consulat et plus tard sous l'Empire, l'intervention des ministres dans la nomination des autorités publiques inférieures et des fonctionnaires de toutes catégories prit une grande extension. C'est que les droits de nomination du Gouvernement s'étaient eux-mêmes considérablement accrus, comme nous avons déjà eu l'occa-

(1) Cfr. plus haut, n° 693.
(2) Voir plus haut, n° 693, et plus bas, nos 708 et suiv.
(3) Arrêté du 15 vendémiaire an X.

sion de le dire (1). Or, c'était généralement sur la proposition même des ministres que le Gouvernement exerçait ses prérogatives à cet égard. Quant aux droits de nomination qui appartenaient directement aux ministres, ils furent eux aussi étendus par des lois particulières, ou en vertu d'arrêtés du Gouvernement.

706. Pouvoirs de direction et de contrôle. Contentieux, etc. La constitution de l'an VIII maintenait au profit des ministres leurs pouvoirs traditionnels de direction immédiate et de contrôle à l'égard des autorités locales. " Les administrations locales, disait l'art. 59, établies soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des fractions plus étendues du territoire, sont subordonnées aux ministres „ (2).

En matière de contentieux administratif, les ministres conservèrent également dans une large mesure leurs attributions antérieures, mais leurs décisions pouvaient être déférées au Conseil d'Etat (3).

707. De l'exercice de leurs fonctions par les ministres. Ce ne fut pas seulement la création d'un Conseil d'État qui avait eu pour effet d'amoindrir le rôle des ministres (4), ce fut encore l'institution des conseils d'administration établie par un arrêté des Consuls en date du 12 nivôse an VIII (5). " Le primidi de chaque décade, disait l'art. 1 de cet arrêté, il se tiendra un conseil général des finances ; le quartidi, un conseil d'administration de la guerre ; le sextidi, un conseil d'administration de la marine. Il y aura, ajoutait l'art. 2, le 8 de chaque mois, un conseil d'administration de la justice ; le 18, un conseil d'administration des relations extérieures, et le 28, un conseil d'administration de l'intérieur et de la

(1) Voir plus haut, nº 676.

(2) Voir au sujet de cet art. 59 l'observation faite plus haut, nº 678.

(3) Voir plus haut, nº 697.— Sur les actes de gestion et le pouvoir réglementaire des ministres, voir plus haut, nos 79 et 80.

(4) Voir plus haut, nº 699.

(5) Cet arrêté est reproduit dans la *Correspondance de Napoléon Ier*, Paris, 1860, t. VI, p. 75.

police générale. „ Les ministres devaient se faire accompagner pour les conseils d'administration, par les premiers commis chargés de leur comptabilité, et par les chefs de division de leur département, lorsqu'ils avaient été désignés à cet effet. La veille des jours assignés à chacun de ces conseils, le secrétaire d'État prenait les ordres des Consuls pour la convocation des conseillers d'État qu'il serait jugé nécessaire d'y appeler. “ Ces divers conseils, disait l'art. final de l'arrêté, se tiendront chez le premier Consul, à neuf heures et demie du soir. „

§ 4. Les conseillers d'État chargés de diverses parties d'administration

708. “ Cinq conseillers d'État, disait l'art. 7 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII organique du Conseil d'Etat, sont spécialement chargés de diverses parties d'administration, quant à l'instruction seulement : ils en suivent seulement les détails, signent la correspondance, reçoivent et appellent toutes les informations, et portent aux ministres les propositions de la décision que ceux-ci soumettent aux Consuls. „ Les parties d'administration qui furent ainsi partiellement détachées des attributions ministérielles étaient : les bois et forêts et anciens domaines ; les domaines nationaux ; les ponts et chaussées, canaux de navigation et cadastre ; les sciences et les arts ; les colonies.

Ce système reçut en l'an X une nouvelle extension (1). Un arrêté des Consuls du 17 ventôse an X, attacha deux conseillers d'État au ministère de l'intérieur et décida que l'un deux aurait sous sa direction tout ce qui concernait l'instruction publique, l'autre tout ce qui concernait l'établissement et la perception des octrois, l'administration des communes, le budget de leurs recettes et de leurs dépenses et la régularisation de leur comptabilité. Les bureaux nécessaires aux attributions de ces conseillers étaient placés sous leur surveillance et leur direction immédiate.

(1) Cfr. plus haut, nos 699 et 704, *in fine*.

709. L'attribution à des conseillers d'Etat de parties d'administration générale ne fut pas sans donner lieu à des tiraillements entre ces fonctionnaires et les chefs des départements ministériels. " Il y avait depuis longtemps, écrit Thibaudeau (1), une guerre déclarée entre Roederer et Chaptal. Le conseiller d'État chargé de l'instruction publique appartenait au ministère de l'intérieur, ne voulait pas cependant travailler avec le ministre et prétendait n'avoir de rapports qu'avec le premier Consul. Lorsque Bonaparte demandait à Chaptal des renseignements sur l'instruction publique, celui-ci répondait : " Adressez-vous au citoyen "Roederer, il ne me rend aucun compte „. Bonaparte se fâchait alors contre Roederer... Cependant le premier Consul fatigué de ces tiraillements et au fond attaché à Roederer chargea le Consul Lebrun de le réconcilier avec Chaptal... Roederer persista à dire que comme conseiller d'État chargé de l'instruction publique, il ne voulait pas consentir à travailler avec le ministre, qu'il y travaillerait comme membre d'un conseil (2) si l'on voulait en créer un pour cette partie de l'administration. Chaptal consentit à cet arrangement. „

710. Les conseillers d'État chargés d'une partie d'administration n'avaient pas voix délibérative au Conseil d'État dans les affaires contentieuses touchant à leur administration (3).

711. Le Gouvernement chargeait quelquefois aussi les conseillers d'Etat de missions dans les départements. C'est ainsi qu'au début de l'an IX, une enquête générale ayant été ordonnée sur la situation de la France, un certain nombre de conseillers d'État furent chargés de présider à cette enquête et de parcourir à cet effet les divisions militaires entre lesquelles était partagé le territoire de la République (4).

(1) *Mémoires sur le Consulat*, pp. 330-332.
(2) Voir plus haut, n° 707.
(3) Art. 12 de l'arrêté organique du Conseil d'Etat, en date du 5 nivôse an VIII.
(4) Une partie de leurs rapports a été publiée par F. Rocquain, *L'état de la France au 18 brumaire d'après les rapports des con-*

§ 5. *L'administration régionale des intérêts généraux*

712. Administration du territoire continental. De même que la constitution de l'an III avait modifié radicalement les rouages de l'administration régionale des intérêts généraux tels que la Constituante et la Convention les avaient réglés, ainsi le Consulat bouleversa à son tour le système établi en l'an III. L'organisation nouvelle fut décrétée par une simple loi, celle du 28 pluviôse an VIII, car la constitution du 22 frimaire était presque muette sur la matière. Elle se bornait à dire dans son art. 1er : " La République française est une et indivisible. — Son territoire européen est distribué en départements et arrondissements communaux „ (1).

La loi du 28 pluviôse an VIII restitua aux petites communes l'administration propre que la constitution de l'an III leur avait enlevée pour ne leur laisser que des agents d'exécution ; entre les autorités placées à la tête du département (préfet, conseil général et conseil de préfecture) et celles placées à la tête de la commune (maire et conseil), elle créa une autorité intermédiaire (sous-préfet et conseil d'arrondissement) et groupa à cette fin les communes par arrondissements communaux.

Les circonscriptions de ces arrondissements étaient beaucoup plus étendues que celles des municipalités de l'an III et même que celles des districts de la Constituante.

713. Ce n'est pas le lieu de décrire ici les fonctions respectives des divers rouages administratifs que la loi du 28 pluviôse an VIII plaçait à la tête des départements, des arrondissements et des communes. Il suffira d'expliquer les motifs qui déterminèrent le législateur à rétablir une administration propre dans les petites communes et à réduire, dans chaque département, le nombre des administrations

seillers d'Etat chargés d'une enquête sur la situation de la République, Paris, 1874. — Il est intéressant de comparer ces documents à ceux publiés par M. Aulard, *L'état de la France en l'an VIII et en l'an IX*, Paris, 1897.

(1) Voir en outre les art. 41 et 59, déjà cités plus haut, n° 678.

intermédiaires. " Le projet, disait Roederer en en exposant les motifs au Corps législatif (1), conserve les anciennes limites de département, mais il réunit les six mille cantons de la République en trois cent nonante-huit arrondissements communaux... L'expérience sollicitait une nouvelle division du territoire de la République. Les cantons étaient trop multipliés, les administrateurs trop nombreux, pour que l'administration ne fût pas très coûteuse (2). Les cantons étaient d'une étendue trop bornée pour fournir généralement des administrateurs instruits, et néanmoins d'une étendue trop grande pour que l'administration municipale pût être présente à cette multitude d'actes qui, dans la société, exigent à chaque instant son intervention. Ainsi la division établie avait le triple inconvénient de mettre en fonctions un grand nombre d'administrateurs incapables, d'éloigner des administrés le service le plus nécessaire de l'administration et de la rendre aussi dispendieuse que mauvaise... La constitution en exigeant la réunion de plusieurs cantons en un arrondissement communal, en éloignant par là l'autorité centrale d'une grande partie des administrés, a ajouté à la nécessité de rendre aux communautés une autorité locale capable de faire observer dans leur enceinte la police municipale et la portion de la police rurale qui en est un accessoire. „

714. A côté des autorités départementales, d'arrondissement et municipales, le pouvoir central, sous le Consulat et l'Empire, fut bien davantage encore que jadis, assisté sur tout le territoire par une série d'agents et d'administrations auxiliaires : tels ceux qui dépendaient du ministère des finances, comme l'administration de l'enregistrement et des domaines, l'administration générale des postes, l'administration générale des forêts, l'administration de la loterie, celle des monnaies, celle des droits réunis, celle des contributions directes ; tels encore les agents et payeurs du Trésor, dépendant du ministère du Trésor ; l'administration des ponts et chaussées, la direction générale de l'imprimerie et de la

(1) *Moniteur* du 19 pluviôse an VIII.
(2) Voir plus haut, n° 267.

librairie, dépendant du ministère de l'intérieur ; telle, enfin, mais plus tard l'Université impériale ; etc., etc. (1).

715. Dans les pays annexés au delà des Alpes et du Rhin, l'administration régionale comprit sous l'Empire un rouage particulier, celui des *gouvernements généraux* (2). Le décret du 24 floréal an XIII (3) établit à Turin, pour les provinces annexées du Piémont, un *gouvernement général des départements au delà des Alpes*, dont le prince Borghèse, époux de Pauline Bonaparte, devint le titulaire à partir du 13 février 1809. L'Empereur créa plus tard un *gouvernement général des départements de la Toscane*, dont les fonctions furent attribuées à la princesse Elisa Bonaparte, grande duchesse de Toscane, épouse du prince de Lucques et de Piombino (4). En 1810 (5), les départements formés des Etats romains furent également érigés en gouvernement général, mais le poste resta sans titulaire : le général Miollis, qui en exerçait les fonctions, avait simplement le titre de premier lieutenant du gouverneur général. Après l'annexion de la Hollande, enfin, le duc de Plaisance (Lebrun), archi-trésorier de l'Empire, fut nommé gouverneur général des départements de la Hollande (6). Quant aux provinces Illyriennes, elles n'avaient pas été annexées à l'Empire dans les mêmes conditions que les autres conquêtes, elles furent soumises à un régime spécial (7).

(1) Voir l'*Almanach national*, et plus tard, l'*Almanach impérial*. — On peut également citer comme rouage auxiliaire du pouvoir central l'institution des sénatoreries : voir plus bas, n° 768.

(2) Sur les attributions des gouverneurs généraux, voir les décrets d'érection ou de nomination.

(3) Voir aussi le décret du 24 février 1808. Coll. Huyghe, t. II et t. VI.

(4) Décret du 3 mars 1809. Coll. Huyghe, t. VIII, p. 51.

(5) Décret du 5 août 1810. — Cfr. Madelin, *La Rome de Napoléon*, Paris, 1906, et la Coll. Huyghe, t. X, pp. 156, 218, 224 et 377.

(6) Décret du 13 déc. 1810. Les départements hanséatiques etc. devaient également avoir un gouvernement général (Décret du 4 juillet 1811).

(7) Voir le décret du 15 avril 1811 sur l'organisation de l'Illyrie.

716. Les colonies (1). Le système d'organisation des colonies avait plus d'une fois varié au cours de la Révolution. L'Assemblée constituante, tout en admettant les députés des colonies à siéger avec ceux de la France continentale, n'avait pas voulu proclamer l'assimilation du territoire colonial au territoire européen : " considérant, disait-elle, les colonies comme une partie de l'Empire français, et désirant les faire jouir des fruits de l'heureuse régénération qui s'y est opérée, elle n'a cependant jamais entendu les comprendre dans la constitution qu'elle a décrétée pour le royaume, et les assujettir à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales „. Le décret des 8-10 mars 1790 décida que les assemblées coloniales librement élues par les citoyens seraient autorisées " à faire connaître leur vœu sur la constitution, la législation et l'administration qui conviendraient à la prospérité et au bonheur de leurs habitants „ (2). " Les colonies, déclara de son côté la constitution du 3 septembre 1791 (3), et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français, ne sont pas comprises dans la présente constitution. „ L'Assemblée constituante évitait ainsi de se prononcer directement sur la question de l'esclavage et sur celle de la condition juridique des hommes de couleur, qui étaient de nature l'une et l'autre à provoquer les plus graves discordes civiles (4).

L'Assemblée législative resta fidèle au système de la Constituante. Elle décréta cependant formellement que les

(1) Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, Paris, 1904; Deschamps, *Histoire de la question coloniale*, Paris, 1891 ; Schefer, *Lois et traditions coloniales de la France d'autrefois*, dans les *Annales de l'École des Sciences politiques*, 1904 ; etc.

(2) Cfr. en outre l'instruction des 28 mars- 9 avril 1790, et le *projet* de constitution décrété les 15 juin- 10 juillet 1791.

(3) Dispositions finales.

(4) Entre autres monographies sur les colonies pendant la Constituante, voir Trouette, *L'Ile Bourbon pendant la période révolutionnaire*, t. I, Paris, 1888.

hommes de couleur et nègres *libres* jouiraient des mêmes droits de vote et d'éligibilité que les colons (1).

La Convention adopta un système tout opposé. Le 16 pluviôse an II (4 février 1794), elle décréta : " L'esclavage des nègres dans toutes les colonies est aboli ; en conséquence, tous les hommes, sans distinction de couleur, domiciliés dans les colonies, sont citoyens français, et jouiront de tous les droits de la constitution. „ Dans la constitution de l'an III, l'assimilation du territoire colonial au territoire continental fut confirmée (2).

717. Les décrets de la Convention n'avaient guère reçu d'exécution effective. Dans les colonies occupées par l'Angleterre, l'esclavage avait subsisté. Il subsistait aussi aux Indes orientales ; mais il avait été aboli à la Guadeloupe par les commissaires de la Convention et dans la partie française de St-Domingue par les nègres eux-mêmes. Dans ces conditions, l'adoption, au début du Consulat, d'un système uniforme pour toutes les colonies paraissait fort difficile à réaliser. Si l'on rétablissait l'esclavage à St-Domingue, on courait au devant d'un soulèvement des noirs ; si l'on voulait exécuter le décret du 16 pluviôse dans les Indes orientales, à l'île de France notamment, les blancs menaçaient de proclamer leur indépendance. La constitution du 22 frimaire an VIII rompit en conséquence nettement avec le système de l'assimilation et de l'uniformité d'organisation et proclama dans son art. 91 : " Le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales. „

718. Le pouvoir législatif ne conserva pas longtemps la prérogative que lui conférait cette disposition. La loi du 30 floréal an X, après avoir décidé le maintien de l'esclavage dans les colonies restituées par les Anglais en vertu du traité

(1) Décret des 28 mars- 4 avril 1792. — La Constituante, par son décret des 24-28 septembre 1791, avait abandonné aux assemblées coloniales la mission de faire les lois " concernant l'état des personnes non libres et l'état politique des hommes de couleur et nègres libres „.

(2) Voir plus haut, n° 229.

d'Amiens, ainsi que dans les colonies des Indes orientales, abandonna à titre provisoire au Gouvernement le soin de régler l'organisation des colonies. " Nonobstant toutes lois antérieures, disait l'art. 4, le régime des colonies est soumis, pendant dix ans, aux règlements qui seront faits par le Gouvernement „ (1).

Le Consulat à vie enleva définitivement au pouvoir législatif le droit de régler la constitution des colonies (art. 54, C. X) (2), et l'attribua au Gouvernement et au Sénat.

(1) Entre autres règlements décrétés par le Gouvernement, voir ceux du 6 et du 29 prairial an X, du 11 messidor an X, du 13 pluviôse, du 3 et du 28 germinal an XI, du 21 frimaire an XIV, etc. — Sur la politique coloniale de Napoléon, on peut consulter la monographie documentée de PRENTOUT, *L'Ile de France sous Decaen* (1803-1810), Paris, 1901.

(2) Voir plus bas, nos 747 et 770.

LIVRE II

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pendant le Consulat à vie

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DU CONSULAT A VIE

719. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (1). Le Concordat (2), approuvé par la loi du 18 germinal an X, avait ouvert les voies au rétablissement officiel du culte catholique et annoncé la fin des discordes religieuses; le traité d'Amiens, signé le 6 germinal an X (27 mars 1802), avait consacré la conquête des *frontières naturelles*. Les gouvernements précédents avaient vainement promis à la République la liberté des consciences catholiques et la paix extérieure dans la gloire des conquêtes : aussi l'opinion savait-elle au premier Consul un gré infini de ce double bienfait. Le Tribunat s'en constitua l'organe lorsque le 16 floréal, — le jour même où le traité d'Amiens fut porté au Corps législatif pour recevoir l'approbation exigée par la constitution — il émit à l'unanimité le vœu d'une grande manifestation de la reconnaissance nationale envers le premier Consul. Le 18 floréal, le Sénat

(1) Aulard, *Histoire politique* citée, p. 754; Thiers, *ouv. cité*, t. I, pp. 467 et suiv. — Cfr. Roederer, *Œuvres*, t. III, pp. 450 et suiv., 487 et suiv.; Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 288.

(2) La convention fut signée le 26 messidor an IX, les ratifications furent échangées le 23 fructidor an IX et le Corps législatif l'approuva le 18 germinal an X.

donna à ce vœu une forme pratique et concrète en prorogeant de dix ans, par une élection nouvelle en qualité de premier Consul, les pouvoirs de Bonaparte. Le Consulat à vie, désiré par lui, n'avait pas été admis. " Vous jugez, répondit Bonaparte au Sénat, que je dois au peuple un nouveau sacrifice ; je le ferai, si le vœu du peuple me commande ce que votre suffrage autorise „ (1). Un arrêté des Consuls du 20 floréal an X décida en conséquence que le peuple français serait consulté. Mais au lieu de faire porter le plébiscite sur la prorogation de dix ans accordée par le Sénat, l'arrêté consulaire disait : art. 1er " Le peuple français sera consulté sur cette question : *Napoléon Bonaparte sera-t-il Consul à vie?* „ art. 2 " Il sera ouvert, dans chaque commune, des registres où les citoyens seront invités à consigner leur vœu sur cette question. „

3.577.259 citoyens donnèrent leur suffrage. Chargé de dépouiller les registres, le Sénat, par le sénatus-consulte du 14 thermidor an X, constata qu'il avait été émis 3.568.885 suffrages affirmatifs (2), et proclama en conséquence Napoléon Bonaparte Consul à vie.

720. A la date de ce sénatus-consulte, le premier Consul avait déjà arrêté le texte des changements qu'il jugeait nécessaires à la constitution du 22 frimaire an VIII. Dans les premiers jours de thermidor, il soumit son œuvre aux autres Consuls et à quelques conseillers d'État qui n'y firent que des retouches sans importance. Officieusement communiqué à la commission sénatoriale chargée du recensement du plébiscite, ce projet fut officiellement transmis au Conseil d'État le 16 thermidor, porté au Sénat le même jour et voté par cette assemblée séance tenante (3).

(1) Bonaparte tenait ses pouvoirs d'un plébiscite. Cfr. plus haut, nº 602.

(2) Il y eut donc 8374 suffrages négatifs. — Cfr. plus haut, nº 602, *in fine*.

(3) On lit dans le procès-verbal de la séance du Sénat du 16 thermidor : " La commission spéciale nommée dans la séance du 11 [pour le dépouillement du plébiscite] observe par l'organe d'un de ses membres, qu'elle a été appelée par le gouvernement à prendre

721. *Caractère des changements apportés à la constitution du 22 frimaire an VIII* (1). Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X était presqu'une constitution nouvelle. Il comprenait quatre-vingt-six articles (la constitution de l'an VIII en avait quatre-vingt-quinze). Il remaniait profondément l'organisation des grands pouvoirs de l'État. Mais pas plus que la première constitution consulaire, il ne se préoccupait de déclarations ou de garanties de droits (2). Notons cependant que le citoyen nommé pour succéder au premier Consul devait prêter le serment, entre autres, " de respecter la liberté des consciences „ et de s' " opposer au retour des institutions féodales „ (art. 43 et 44, C. X) (3).

Tout en sauvegardant les apparences, cet acte donnait à l'État une organisation toute monarchique. Quatre traits primordiaux caractérisent, semble-t-il, les changements apportés à l'œuvre de l'an VIII : l'extension notable des pouvoirs du premier Consul ; l'augmentation des attributions du Sénat, placé d'ailleurs, à divers points de vue, sous la dépendance du Gouvernement ; l'amoindrissement du Tribunat et la diminution de ses attributions comme de celles du Corps législatif; la transformation, enfin, de cette dernière assemblée dans un sens plus populaire. Le peuple, rentré en possession de ses droits électoraux, exercera désormais sur la composition du Corps législatif une influence bien plus décisive que dans le système des listes de notabilité. Il existera dans l'Etat un corps véritablement représentatif de la nation. Le retour au système monarchique devait bien être payé d'une concession de caractère populaire. Bonaparte, pourvu qu'il pût les dominer, préférait d'ailleurs des députés ayant leurs attaches dans la nation même à des représentants sans liens avec le peuple comme ceux de la constitution de l'an VIII. " Tous les pouvoirs sont en l'air, disait le

connaissance du projet... et qu'elle se trouve par cet examen à portée de faire son rapport au Sénat. „ *Registre des procès-verbaux*, etc. *Archives nationales.*

(1) AULARD, *Histoire politique* citée, pp. 755 et suiv. ; THIERS, *ouv. cité*, t. I, pp. 476 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 603.

(3) Voir plus bas, n° 783.

premier Consul au Conseil d'État, ils ne reposent sur rien. Il faut établir leurs rapports avec le peuple, c'est ce que la constitution avait omis... Dans le système des listes de notabilité, le peuple qui présente en définitive cinq mille candidats ne peut pas se flatter de concourir assez aux élections pour voir nommer ceux qui ont le plus sa confiance. Pour la stabilité du gouvernement, il faut donc que le peuple ait plus de part aux élections et qu'il soit réellement représenté. Alors il se ralliera aux institutions ; sans cela il y restera toujours étranger ou indifférent „ (1).

722. Pendant le Consulat à vie, de nouveaux changements furent apportés aux actes constitutionnels du 22 frimaire an VIII et du 16 thermidor an X. Décrétés par les sénatus-consultes du 12 fructidor an X et du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803), ils concernaient presqu'exclusivement le fonctionnement du Sénat et du Corps législatif.

CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF

723. Le Consulat à vie consacra dans l'organisation du pouvoir législatif une modification capitale dont la portée ne fit que s'accentuer sous l'Empire. Suivant la nature des questions à régler, le pouvoir législatif s'exerçait par le Gouvernement et le Sénat, ou bien, comme précédemment, par le Gouvernement, le Tribunat et le Corps législatif, sous le haut contrôle du Sénat.

Le règlement des questions les plus graves, comme la revision, l'interprétation ou le complément de la constitution, le régime des colonies, etc., fut attribué au Sénat (2). “ On portait au Sénat, dit Thibaudeau, les grandes affaires poli-

(1) Cité par Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 289. — Cfr. plus haut, n°s 604, 608, 685 et plus bas, n°s 728 et suiv., 738.

(2) Pour le détail, voir plus bas, n° 770.

tiques „ (1). " L'ordre de succéder au trône, disait un jour au Sénat le président de cette assemblée, ne peut être réglé que par les lois fondamentales ou ces lois que l'on appelle Lois de l'État par excellence. Ces dispositions sont de votre ressort, Messieurs, en votre qualité de législateurs politiques „ (2).

§ 1. Le Corps législatif

I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF

724. Composition. En vertu du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, les membres du Corps législatif devaient désormais être répartis entre les divers départements de la République proportionnellement à leur population (3) (art. 69, C. X).

Après les annexions de l'île d'Elbe et du Piémont, le nombre des membres du Corps législatif fut fixé à trois cent dix-huit (4).

Le Sénat devait choisir la députation de chaque département parmi les candidats que le suffrage populaire, fonctionnant à plusieurs degrés, lui présentait à cette fin.

Le Corps législatif continua à se renouveler par cinquième tous les ans. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X répartit, en vue de ce renouvellement, les départements en cinq séries, dont une sortait chaque année (art. 7) (5). A la différence du système établi par la constitution de l'an III (6), les membres d'une même députation départementale devaient donc être tous nommés à la fois (art. 70, C. X). Un sénatus-consulte du 8 fructidor an X décida que l'ordre de sortie des séries serait fixé par le sort. D'après le tirage effectué en

(1) *Mémoires sur le Consulat*, p. 335.

(2) Procès-verbal de la séance du 22 frimaire an XIII. *Archives nationales.*

(3) Voir le tableau de répartition annexé au sénatus-consulte, dans la Coll. Huyghe, t. IX, p. 268.

(4) Sénatus-consultes du 8 et du 24 fructidor an X.

(5) Voir le tableau joint au sénatus-consulte, dans la Coll. Huyghe, t. IX, p. 269.

(6) Voir plus haut, p. 14.

séance du Sénat du 12 fructidor, la députation des départements faisant partie de la 4e série dut sortir la première : en l'an XI ; celle de la 3e série, la seconde : en l'an XII ; puis, celle de la 5e série en l'an XIII ; celle de la 2e série, en l'an XIV (1805-1806); et enfin, celle de la 1re série en 1806 (1). En 1807, ce fut de nouveau le tour de la 4e série ; en 1808, celui de la 3e ; en 1809, celui de la 5e, et ainsi de suite, toujours dans le même ordre (2).

725. Les départements belges se trouvaient répartis comme suit dans les différentes séries : la Lys, avec quatre députés, et la Meuse inférieure, avec deux députés, dans la 1re série ; la Dyle (quatre députés) et les Forêts (deux députés) dans la 2e série ; l'Ourthe et les Deux Nèthes (3), chacun

(1) Le calendrier républicain avait été aboli par le sénatus-consulte du 22 fructidor an XIII (9 septembre 1805) à partir du 11 nivôse an XIV, 1er janvier 1806. — Le mandat des députés de la 2e série avait cessé au 1er vendémiaire an XIV (22 septembre 1805); celui des députés de la 1re série, sortant en 1806, expirait le 31 décembre 1806 : cfr. la note ci-après.

(2) D'après cela, la 1re série devait sortir successivement en 1806 et en 1811 ; la 2e série, en l'an XIV et en 1810 ; la 3e série en l'an XII, en 1808 et en 1813 ; la 4e série en l'an XI, en 1807 et en 1812 ; la 5e série en l'an XIII, et en 1809. — L'époque précise où les députés faisant partie d'une série sortante devaient cesser leurs fonctions varia. Un arrêté du 10 nivôse an XI décida que les membres de la série sortante en l'an XI, c'est-à-dire la 4e, cesseraient de faire partie du Corps législatif à partir du 1er pluviôse an XI ; un arrêté du 6 brumaire an XII fixa au 1er frimaire an XII, la cessation des fonctions des députés sortant en l'an XII ; stipulant en outre pour l'avenir, l'art. 3 de l'arrêté du 6 brumaire an XII disait : " A l'avenir, les membres sortant du Corps législatif cesseront leurs fonctions à compter du 1er vendémiaire de l'année où ils en doivent sortir " ; le sénatus-consulte du 22 février 1806, enfin, fixa au 31 décembre de l'année de sortie l'époque de la cessation effective des fonctions législatives : en conséquence, les députés de la 1re série qui auraient dû sortir au 1er vendémiaire an XV (22 septembre 1806) cessèrent leurs fonctions le 31 décembre 1806 ; ceux de la 4e, le 31 décembre 1807, et ainsi de suite. — A la fin de l'Empire, certaines séries sortantes virent proroger leurs pouvoirs. Cfr. plus bas, le livre III chap. I.

(3) Les Deux Nèthes eurent quatre députés après l'annexion du pays de Bois-le-Duc. Cfr les sénatus-c. du 24 avril et du 5 juin 1810.

avec trois députés, ainsi que Jemmapes, avec quatre députés, dans la 3e ; l'Escaut (quatre députés) et le département de Sambre-et-Meuse (deux députés) dans la 4e série. La 5e série ne comprenait pas de départements belges.

726. La constitution du 16 thermidor an X reconnaissait au Sénat le droit de dissoudre, sur la proposition du Gouvernement, le Corps législatif. Quoique le sénatus-consulte du 16 thermidor an X eût apporté dans la composition et dans le mode de formation du Corps législatif les graves modifications que j'ai indiquées, il ne fut pas procédé à la dissolution de l'assemblée. L'art. 72 du sénatus-consulte décida que les députés en fonctions seraient classés dans les cinq séries. Un acte du Sénat en date du 14 fructidor an X (1) procéda à cette opération conformément à la règle établie par un sénatus-consulte du 8 fructidor, c'est-à-dire en tenant compte, dans la mesure du possible, du domicile des députés.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor renfermait une autre disposition transitoire. Son art. 74 décidait que les députés qui avaient été nommés en l'an X (2) rempliraient leurs cinq années de mandat. Ils ne devaient donc pas être renouvelés, comme leurs collègues de la même députation départementale, dans l'année à laquelle appartenait la série où était placé le département auquel ils avaient été attachés (art. 73, 74, C. X). Leurs fonctions ne devaient cesser qu'au 1er vendémiaire an XV (22 septembre 1806), mais un sénatus-consulte du 22 février 1806 prorogea leur mandat jusqu'à la sortie de la députation départementale dont ils faisaient partie.

II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF

727. Election. L'élection des membres du Corps législatif continua à appartenir, comme nous l'avons dit, au Sénat. Mais la nation, représentée par un système de suffrage à deux degrés, reçut le droit de désigner un certain nombre

(1) Coll. Huyghe, t. X, p. 3.
(2) Voir plus haut, n° 616.

de candidats — trois pour chaque place à pourvoir (art. 32, C. X) — entre lesquels devait se restreindre le choix du Sénat. Les candidats au Corps législatif étaient choisis par les *collèges électoraux de département* et *d'arrondissement*, dont les membres étaient eux-mêmes désignés par *les assemblées cantonales*, qui formaient ainsi le corps électoral du premier degré.

Les principes fondamentaux du système nouveau se trouvaient formulés dans la constitution même (art. 4-38, C. X). Quant aux détails de l'organisation électorale, ils furent pour la première fois réglés par un simple arrêté du Gouvernement (1). " Lors de la première convocation de chaque assemblée (cantonale), disait l'art. 6 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, l'organisation et les formes en seront déterminées par un règlement émané du Gouvernement. „

728. Des électeurs au premier degré : l'assemblée cantonale. *Des votants.* L'assemblée cantonale était, en principe, constituée sur la base du suffrage universel. Aux termes de l'art. 4 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, en effet, tous les citoyens domiciliés dans le canton et inscrits sur le registre civique de l'arrondissement devaient en faire partie. Il n'était d'ailleurs rien innové aux règles très larges établies par la constitution de l'an VIII pour la jouissance et l'exercice des droits de citoyen (2).

Par une disposition transitoire, toutefois, l'art. 4 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X stipulait que jusqu'en l'an XII les citoyens du canton inscrits sur la liste des *notables communaux* feraient seuls partie de l'assemblée cantonale. On se rappelle comment cette liste avait été formée au début du Consulat (3). Les sous-préfets furent chargés de répartir par canton les noms des citoyens qui faisaient partie de la liste des notabilités communales.

(1) Arrêté du 19 fructidor an X contenant règlement pour l'exécution du sénatus-consulte du 16 thermidor an X relativement aux assemblées de canton, aux collèges électoraux, etc.

(2) Voir plus haut, n° 610.

(3) Voir plus haut, nos 611 et suiv.

729. *Scrutin* (1). Il y avait une assemblée de canton par ressort de justice de paix (art. 1, C. X). Elle se subdivisait en *sections* ou bureaux de vote (art. 6, C. X). Les assemblées de canton étaient convoquées par le Gouvernement, qui fixait le temps de leur durée et l'objet de leur réunion (art. 17, C. X). Indépendamment de la nomination des membres des collèges électoraux, la constitution chargeait ces assemblées de désigner des candidats pour les places de juge de paix effectif ou suppléant, ainsi que pour celles de conseiller municipal dans les villes de cinq mille âmes (art. 8 et 10, C. X).

Elles avaient un président nommé pour cinq ans (2) par le premier Consul (3). Il était assisté de quatre scrutateurs, “ dont deux, disait l'art. 5 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, sont les plus âgés et les deux autres les plus imposés des citoyens ayant droit de voter dans l'assemblée de canton „. Le président et les quatre scrutateurs nommaient le secrétaire (art. 5, C. X).

La police de l'assemblée appartenait au président. Nulle force armée ne pouvait être placée près d'elle sans sa réquisition. Ceux qui avaient droit de voter pouvaient seuls y entrer. “ Il n'y aura jamais de spectateurs „, ajoutait l'art. 8 de l'arrêté du 19 fructidor an X.

Au jour fixé pour la tenue de l'assemblée, le scrutin s'ouvrait au lever du soleil. Il devait rester ouvert jusqu'à ce que la moitié des citoyens ayant droit de voter eût donné son suffrage. Si les trois quarts des citoyens ayant droit de voter avaient donné leur suffrage, le président pouvait le déclarer fermé six heures après l'ouverture de l'assemblée. A raison des nombreux scrutins que nécessitaient souvent les nominations multiples rentrant dans la compétence des assemblées

(1) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 211, les formules des différents actes relatifs aux assemblées de canton. Ces formules furent fixées par l'arrêté des Consuls du 4 frimaire an XI.

(2) Un décret impérial du 15 avril 1806 fixa au 1er janvier 1808 l'époque du premier renouvellement quinquennal des présidents de canton.

(3) Cfr. sur la présidence des assemblées de canton un avis du Conseil d'Etat en date du 2 frimaire an XI, et sur le remplacement des présidents empêchés l'arrêté des Consuls du 9 nivôse an XI.

cantonales, leur session durait généralement plusieurs jours. Cependant, l'assemblée cantonale ne pouvait jamais se prolonger au delà du terme fixé par la lettre de convocation (1). Si, à ce moment, elle n'avait pas terminé ses opérations, il en devait être tenu compte au Gouvernement.

Le vote était secret. Les électeurs écrivaient leur vote ou le faisaient écrire par un des scrutateurs.

Les choix se faisaient à la majorité absolue (2). Si ce nombre n'était pas atteint au premier tour, il était procédé à un second scrutin, à la majorité absolue également. Le ballottage n'avait lieu qu'au troisième tour, entre les citoyens, en nombre double des places à conférer, qui avaient obtenu le plus de voix.

730. Chaque assemblée de canton nommait au collège électoral d'arrondissement et au collège électoral de département, un nombre de membres proportionné à la population du canton (3) : " les collèges électoraux d'*arrondissement*, disaient les art. 18 et 19 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, ont un membre pour cinq cents habitants domiciliés dans l'arrondissement. Le nombre des membres ne peut néanmoins excéder deux cents, ni être au-dessous de cent vingt. Les collèges électoraux de *département* ont un membre par mille habitants domiciliés dans le département ; et néanmoins ces membres ne peuvent excéder trois cents, ni être au-dessous de deux cents " (4).

731. Les membres des collèges électoraux étaient nommés à vie (art. 20, C. X). " Il vaudrait mieux, avait dit Truguet au Conseil d'Etat, que les membres des collèges électoraux

(1) Arrêté du 19 fructidor an X, art. 1-22. (Cfr. en outre, un avis du Conseil d'Etat du 29 vendémiaire an XI).

(2) On votait au scrutin de liste. *Ibid.*, art. 9. Il y avait dans la salle de vote autant de boîtes pour recueillir les votes que de fonctions diverses pour lesquelles l'assemblée de canton était chargée de faire des choix.

(3) Voir les tableaux annexés à l'arrêté du 19 fructidor an X. *Bulletin des lois.*

(4) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 317, le tableau des nominations à faire par les assemblées de canton du département de la Dyle.

fussent nommés à temps qu'à vie... Eh bien ! répliqua le premier Consul, le citoyen Truguet va contre le but qu'il se propose ; car c'est aujourd'hui qu'on y nommera plus d'hommes de la Révolution. Plus on attendra, moins on en aura „ (1).

“ Si un membre d'un collège électoral, disait l'art. 21, est dénoncé au Gouvernement, comme s'étant permis quelque acte contraire à l'honneur ou à la patrie, le Gouvernement invite le collège à manifester son vœu : il faut les trois quarts des voix pour faire perdre au membre dénoncé sa place dans le collège. On perd, ajoutait l'art. 22, sa place dans les collèges électoraux pour les mêmes causes qui font perdre le droit de citoyen. — On la perd également, lorsque, sans empêchement légitime, on n'a point assisté à trois réunions successives. „

Il ne devait être procédé par une assemblée de canton à la nomination des places qui lui appartenaient dans un collège électoral que quand ces places étaient réduites aux deux tiers (art. 35, C. X).

732. Les membres du collège électoral de *département* devaient être choisis sur une liste de six cents citoyens les plus imposés du département (art. 26, C. X).

733. Les collèges électoraux devaient dresser, jour par jour, procès-verbal de leurs opérations. Une expédition de ces procès-verbaux était envoyée au ministre de l'intérieur, chargé de former d'après ces procès-verbaux les listes des candidats pour le Corps législatif (2).

734. DES ÉLECTEURS AU SECOND DEGRÉ : LES COLLÈGES ÉLECTORAUX D'ARRONDISSEMENT ET DE DÉPARTEMENT. — A. *Des collèges électoraux d'arrondissement. Composition.* En dehors des membres nommés par les assemblées de canton (3) au nombre de 120 à 200, les collèges électoraux

(1) Rapporté par THIBAUDEAU, *Mémoires sur le Consulat*, p. 294.
(2) Arrêté du 19 fructidor an X, art. 42 et suiv.
(3) Voir ci-dessus, n° 730.

d'arrondissement pouvaient comprendre un certain nombre de membres nommés par le premier Consul : " Le premier Consul, disait l'art. 27 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, peut ajouter aux collèges électoraux d'arrondissement dix membres pris parmi les citoyens appartenant à la Légion d'honneur, ou qui ont rendu des services... Il n'est point assujetti pour ces nominations à des époques déterminées. „

Sauf la qualité de citoyen, les membres des collèges électoraux d'arrondissement n'étaient tenus de justifier d'aucune condition spéciale d'éligibilité.

On ne pouvait être à la fois membre d'un collège d'arrondissement et d'un collège de département.

Les membres du Corps législatif ne pouvaient assister aux séances du collège électoral dont ils faisaient partie (art. 34, C. X). " Tous les autres fonctionnaires publics, disait l'art. 34 du sénatus-consulte organique du Consulat à vie, ont droit d'y assister et d'y voter. „

735. *Scrutin* (1). Le collège électoral ne pouvait s'assembler qu'en vertu d'un acte de convocation émané du Gouvernement, et dans le lieu qui lui était assigné. Il ne pouvait s'occuper que des opérations pour lesquelles il était convoqué, ni continuer ses séances au delà du terme fixé par l'acte de convocation. S'il sortait de ces bornes, le Gouvernement avait le droit de le dissoudre (art. 36, C. X).

Les collèges électoraux ne pouvaient ni directement ni indirectement, sous quelque prétexte que ce fût, correspondre entre eux (art. 37, C. X).

Le premier Consul nommait le président à chaque session (art. 23, C. X).

A chaque session également, le collège électoral nommait deux scrutateurs et un secrétaire (art. 24, C. X).

Le président avait seul la police de l'assemblée (art. 23, C. X).

L'assemblée s'ouvrait au jour et à l'heure fixés par la lettre de convocation.

(1) Voir dans la Coll. Hayez, t. XX, pp. 106 et suiv., l'arrêté du 15 pluviôse an XI fixant les formules d'actes relatifs aux collèges électoraux d'arrondissement.

Les électeurs votaient par écrit ; s'ils ne savaient ou ne pouvaient écrire, un des scrutateurs écrivait leur vote.

Les élections se faisaient au scrutin de liste, à la majorité absolue. Il n'y avait lieu à ballottage que si cette majorité n'avait pas été atteinte au second tour. Au ballottage, on ne pouvait voter que pour les citoyens, en nombre double des places à conférer, qui avaient obtenu le plus de voix au second tour.

Les collèges électoraux d'arrondissement n'étaient pas seulement chargés d'élire des candidats pour le Corps législatif ; ils présentaient également des candidats pour le Tribunat et pour le Conseil d'arrondissement (art. 28 et 29, C. X).

La présentation des candidats pour le Corps législatif était réglée comme suit par l'art. 32 du sénatus-consulte organique du Consulat à vie : " Les collèges électoraux d'arrondissement présentent à chaque réunion deux citoyens domiciliés dans le département pour former la liste sur laquelle doivent être nommés les membres de la Députation au Corps législatif. Un de ces citoyens doit être pris nécessairement hors du collège qui le présente ".

L'arrêté du 19 fructidor an X décida qu'après avoir désigné deux candidats, le collège, par deux scrutins successifs, procéderait à la désignation de deux premiers suppléants et de deux seconds suppléants. Ces suppléants étaient destinés à remplacer éventuellement les candidats qui, désignés par plusieurs collèges électoraux, étaient obligés d'opter pour l'un deux.

Dans les départements où la présentation de deux candidats par chaque collège électoral ne fournissait pas un nombre triple de celui des députés à nommer, chaque collège faisait une élection supplémentaire de deux candidats et de leurs suppléants. Si les noms réunis de la première liste et de la liste supplémentaire excédaient le nombre triple des députés à nommer, il était procédé à leur réduction d'après des règles sur lesquelles nous n'avons pas à insister (1).

736. B. *Des collèges électoraux de département. Composition.* — Nous avons déjà dit que les collèges électoraux de

(1) Voir art. 52 et suiv. de l'arrêté du 19 fructidor an X.

département avaient un membre par mille habitants domiciliés dans le département : néanmoins ces membres ne pouvaient excéder trois cents, ni être au-dessous de deux cents (art. 19, C. X) (1).

Le premier Consul, en vertu de l'art. 27 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pouvait ajouter à chaque collège électoral de département vingt citoyens, dont dix pris parmi les trente plus imposés du département, et les dix autres soit parmi les membres de la Légion d'honneur, soit parmi les citoyens qui avaient rendu des services. Il n'était point assujetti, pour ces nominations, à des époques déterminées.

Les membres des collèges électoraux de département élus par les assemblées cantonales étaient soumis à une condition spéciale d'éligibilité : ils devaient être pris parmi les six cents citoyens les plus imposés aux rôles des contributions foncière, mobilière et somptuaire et au rôle des patentes. La liste de ces citoyens devait être imprimée (art. 25, C. X) (2).

On ne pouvait être à la fois membre du collège électoral de département et d'un collège électoral d'arrondissement (art. 33, C. X).

Les membres du Corps législatif ne pouvaient assister aux séances du collège électoral dont ils faisaient partie. Tous les autres fonctionnaires publics avaient droit d'y assister (art. 34, C. X) (3).

737. *Scrutin*. Les opérations des collèges électoraux de département étaient soumises aux mêmes règles que celles que nous venons d'exposer pour les collèges électoraux d'arrondissement. Ils ne pouvaient s'assembler qu'en vertu d'un acte de convocation émané du Gouvernement et dans le lieu qui leur était assigné.

Ils ne pouvaient s'occuper que des opérations pour lesquelles ils étaient convoqués, ni continuer leurs séances au delà du terme fixé par l'acte de convocation. S'ils sortaient

(1) Voir plus haut, n° 730.

(2) Cfr. à cet égard l'arrêté du 9 frimaire an XI.

(3) Voir plus haut, n° 734, *in fine*.— De cette manière, il n'y aurait pas de mandat impératif (Cfr. n° 622).

de ces bornes, le Gouvernement avait le droit de les dissoudre (art. 36, C. X). " La dissolution d'un corps électoral, disait l'art. 38 de la constitution, opère le renouvellement de tous ses membres. „

Les collèges électoraux ne pouvaient ni directement ni indirectement, sous quelque prétexte que ce fût, correspondre entre eux (art. 37, C. X).

Le premier Consul nommait le président à chaque session (art. 23, C. X). A chaque session également, le collège électoral nommait deux scrutateurs et un secrétaire (art. 24, C. X).

Le président avait seul la police de l'assemblée (art. 23, C. X).

Celle-ci s'ouvrait au jour et à l'heure fixés par la lettre de convocation.

Les électeurs votaient par écrit. Si un électeur ne savait ou ne pouvait écrire, il faisait écrire son vote par un scrutateur.

Les élections se faisaient au scrutin de liste, à la majorité absolue, avec ballottage au troisième tour.

Les collèges électoraux de département étaient chargés de pourvoir à d'autres élections encore qu'à celles des candidats pour le Corps législatif. Ils présentaient des candidats pour le Sénat et pour le Conseil général de département. Pour le Corps législatif, ils devaient désigner deux citoyens domiciliés dans le département. Un de ces citoyens devait être pris nécessairement hors du collège qui le présentait (art. 32, C. X).

Après avoir désigné ses deux candidats, le collège de département procédait, — comme le collège d'arrondissement, — par deux scrutins successifs, à la désignation de deux premiers suppléants et de deux seconds suppléants. Dans certains cas aussi, il y avait lieu, comme pour les collèges d'arrondissement, à la présentation d'une seconde liste de candidats et de leurs suppléants (1).

Une expédition du procès-verbal des opérations du collège électoral devait être adressée au ministre de l'intérieur pour

(1) Voir plus haut, n° 735, *in fine*.

lui permettre de dresser la liste des candidats présentés par chaque département pour le Corps législatif (1).

738. Le premier Consul attendait de grands avantages de cette constitution des collèges électoraux, dont les membres, avons-nous dit, étaient nommés à vie (2). " Les collèges électoraux, disait-il au Conseil d'État (3), rattachent les grandes autorités au peuple et réciproquement. Ce sont des corps intermédiaires entre les pouvoirs et le peuple, c'est une classification des citoyens, une organisation de la nation (4). Dans cette classification, il fallait combiner les intérêts opposés des propriétaires et prolétaires, éviter les excès également redoutables des uns et des autres. Il fallait appeler dans les collèges les propriétaires, puisque la propriété est la base fondamentale de toute association politique. Il fallait y appeler aussi des non propriétaires, pour ne pas fermer la carrière aux talents et au génie. Il y avait à redouter que les collèges électoraux ne prissent tous les candidats dans leur sein ; c'est pourquoi on leur a imposé l'obligation d'en prendre la moitié au dehors. „

739. *Validation des opérations électorales.* Les contestations auxquelles donnait lieu la validité des *opérations électorales* proprement dites devaient être décidées par le Gouvernement statuant en Conseil d'État (5). Le Gouvernement pouvait ordonner que les opérations seraient recommencées. Il appartenait au Sénat de vérifier si les candidats présentés par les collèges électoraux réunissaient les conditions d'âge, de domicile, etc., requises, comme d'annuler les présentations irrégulières à d'autres points de vue (6).

(1) Voir plus haut, n° 727.
(2) Voir plus haut, n° 731.
(3) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 290.
(4) Cfr. plus haut, n°s 685 et 721.
(5) Art. 10, 41 et 62 de l'arrêté du 19 fructidor an X, et arrêté du 24 vendémiaire an XI. — Cfr. aussi le décret du 13 mai 1806, art. 35.
(6) Cfr. dans la Coll. Huyghe, t. VI, un sénatus-consulte du 2 février 1808, et t. XVI, pp. 172 et suiv., deux sénatus-consultes du 9 janvier 1813. Cfr. aussi les sénatus-consultes du 21 septembre 1808, du 1er et du 18 avril 1809, etc.

Sous l'Empire, il fut apporté certaines restrictions au droit qu'avait le Gouvernement d'ordonner, en cas d'irrégularités dans les opérations électorales, de nouvelles élections : " Les opérations entières d'un collège électoral, disait l'art. 74 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et les opérations partielles qui sont relatives à la présentation des candidats au Sénat, au Corps législatif et au Tribunat ne peuvent être annulées pour cause d'inconstitutionnalité que par un sénatus-consulte. „

740. Eligibilité. En dehors des changements résultant de la suppression des listes de notabilité et de la nécessité pour les candidats au Corps législatif d'être domiciliés dans le département qui les présentait, aucune modification n'intervint, sous le régime du Consulat à vie, dans les conditions d'éligibilité au Corps législatif.

741. Dissolution du corps législatif. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accorda au Sénat le droit de dissoudre, sur la proposition du Gouvernement, le Corps législatif et le Tribunat (art. 55 et 56, C. X), qui devaient alors être renouvelés dans tous leurs membres (art. 77, C. X).

III. — FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF

742. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait donné au Corps législatif un caractère plus accentué de représentation populaire. Il introduisit, par contre, dans son mode de fonctionnement des changements importants en vue d'augmenter l'influence du Gouvernement. Ces modifications, qui portaient surtout sur la tenue des sessions, furent ultérieurement complétées, en ce qui concernait la tenue des séances, par un sénatus-consulte du 28 frimaire an XII. On s'éloignait ainsi de plus en plus de cette rigoureuse séparation des pouvoirs que la constitution de l'an III avait voulu établir (1).

743. Des sessions. " Le Gouvernement, disait l'art. 75 du sénatus-consulte organique du Consulat à vie, convoque,

(1) Voir plus haut, nos 28, 40, 59, 60.

ajourne, et proroge le Corps législatif. „ La session ordinaire de l'assemblée ne devait plus désormais, comme jadis, s'ouvrir de *plein droit* au 1er frimaire ; elle cessait aussi d'avoir une durée limitée (1).

Aux termes de l'art. 1er du sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, le premier Consul faisait l'ouverture de chaque session du Corps législatif (2).

744. Règlement d'ordre intérieur. *Des séances.* Les règles nouvelles introduites dans le fonctionnement du Corps législatif par le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, restreignirent à beaucoup d'égards la faculté qui appartenait à l'assemblée de régler elle-même la tenue de ses séances. Elles portaient surtout sur la constitution du bureau. " Le premier Consul, disait l'art. 8 de ce sénatus-consulte, nommera le président du Corps législatif, sur une présentation de candidats qui sera faite par le Corps législatif, au scrutin secret et à la majorité absolue. „

Le Corps législatif était admis à présenter quatre candidats. Cette présentation avait lieu " dans le cours de la session annuelle pour l'année suivante et à l'époque de cette session que le Gouvernement désignait „ (art. 9). Un candidat devait être pris dans chacune des séries, sauf dans la série sortante (art. 10).

Si, au moment de l'ouverture de la session, le premier Consul n'avait pas encore nommé le président, le Corps législatif à sa première séance présentait un cinquième candidat pris dans la série entrante de l'année (art. 11).

Le président logeait au palais du Corps législatif (art. 14). La garde d'honneur était sous ses ordres. Il avait, en cas de vacance, la nomination aux emplois du Corps législatif. Mais il n'avait pas le droit de révoquer les employés.

A l'ouverture de chaque session, le Corps législatif com-

(1) Voir plus haut, n° 617.

(2) Pour la session de l'an XII cependant, on devait encore suivre l'ancien cérémonial, tel que l'avait réglé l'arrêté du 19 brumaire an X : cet arrêté était le premier qui avait donné à l'ouverture de la session une certaine solennité : Cfr. Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 205.

plétait son bureau en nommant quatre vice-présidents et quatre secrétaires, au scrutin secret et à la majorité absolue (art. 16). Ils devaient être renouvelés tous les mois.

Le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII remplaça également la Commission des inspecteurs du palais législatif par quatre *questeurs*, nommés par le premier Consul sur une liste de douze candidats choisis au scrutin secret et à la majorité absolue par le Corps législatif. Deux questeurs étaient renouvelés chaque année, sur une désignation de six membres faite de la même manière (art. 18).

Le président, les vice-présidents et les questeurs formaient le *conseil d'administration du Corps législatif*. Ce conseil arrêtait l'emploi des fonds affectés aux dépenses du Corps, approuvait le compte de ses recettes et de ses dépenses, et répartissait entre les questeurs les fonctions relatives à l'administration et à la police du palais. Le conseil révoquait les employés du Corps législatif (1) (art. 23).

745. *Procédure des délibérations* (2). Aucun changement ne fut apporté dans le mode suivi par le Corps législatif pour l'examen des lois (3). Mais le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII régla le mode suivant lequel le Corps législatif délibérait sur les communications que le Gouvernement jugeait bon de lui faire.

Cette délibération, qui constituait pour le Corps législatif une attribution nouvelle, devait avoir lieu en comité général ou secret. Si l'assemblée désirait quelques renseignements sur la communication que le Gouvernement lui avait faite, elle pouvait, par une délibération préalable, charger son président d'en faire la demande au Gouvernement. Les orateurs du Gouvernement portaient sa réponse. Les délibérations devaient être prises à la majorité des voix, et sans nomination de commission ni de rapporteur. Elles étaient portées au Gouvernement par une députation. Les secrétaires consignaient dans un registre particulier les procès-verbaux des délibérations prises en comité général.

(1) Le président nommait ces employés. Voir plus haut, p. 554.
(2) Sur les *votes*, voir plus haut, n° 620.
(3) Voir plus haut, n° 621.

746. Caractères généraux du mandat. Incompatibilités, etc. (1). Pas plus que la constitution du 22 frimaire an VIII, le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'avait établi d'incompatibilité formelle entre la qualité de membre du Corps législatif et une autre fonction quelconque (2). Mais un arrêté du 5 germinal an XII décida, par application de la loi du 30 germinal an V (3), qu'il y avait incompatibilité entre les fonctions législatives et celles de membre d'un conseil général de département, d'arrondissement ou de commune.

IV. — ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

747. Diminution des attributions du corps législatif dans l'ordre législatif. Le Corps législatif ne paya pas seulement d'entraves à son autonomie dans son fonctionnement intérieur, le caractère plus populaire que lui donnait le sénatus-consulte du 16 thermidor an X. Il eut à subir également une notable diminution de ses attributions d'ordre législatif. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua en effet au Gouvernement et au Sénat le règlement d'une série de matières qui nécessitaient, d'après la constitution de l'an VIII, l'intervention du Corps législatif. C'est ainsi que le Sénat, indépendamment du pouvoir de régler " tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche „ et d'expliquer " les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations „ (art. 54, C. X), fut investi des attributions suivantes, désormais soustraites à l'intervention du législateur ordinaire : 1° le droit de régler la constitution des colonies ; 2° le droit de suspendre pour cinq ans les fonctions de jurés dans les départements où cette mesure serait nécessaire ; 3° le droit de déclarer, quand les circonstances l'exigeraient, des départements hors de la constitution (4). En toutes ces matières, le Sénat ne pouvait d'ailleurs intervenir que sur l'initiative du Gouvernement (art. 56, C. X).

(1) Sur les immunités, etc., voir plus haut, n° 622.
(2) Cfr. Esmein, *ouv. cité*, pp. 669 et 671.
(3) Voir plus haut, n°s 41 et 622.
(4) Art. 54 et 55, C. X. — Voir plus bas, les attributions du Sénat

Le Corps législatif perdit, d'autre part, au profit du premier Consul, le droit de ratifier les traités de paix et d'alliance (art. 58, C. X). Ce fut la réponse du premier Consul aux difficultés qu'avait rencontrées, en 1801, l'approbation du traité de paix avec la Russie (1). Avant d'être promulgués, les traités devaient être communiqués au Sénat, mais non au Corps législatif. Cette assemblée perdit encore, au profit du premier Consul, le droit de présenter des candidats aux places de sénateur (art. 61, C. X).

748. Rapports avec le gouvernement. Par contre, vers la fin du Consulat à vie, le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII augmenta, mais dans une faible mesure et en théorie plus qu'en fait, les attributions du Corps législatif vis-à-vis du Gouvernement. Il décida que lorsque ce dernier jugerait bon de faire à cette assemblée une communication relative à un objet autre que le vote d'une loi, elle pourrait, en comité secret, délibérer sa réponse. Le Corps législatif était même autorisé dans ce cas à demander, par l'intermédiaire de son président des renseignements complémentaires. Le Gouvernement faisait porter sa réponse par ses orateurs habituels, les conseillers d'État. " On se demandait, disait Treilhard en communiquant au Tribunat le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, pourquoi, lorsque le Gouvernement communique au Corps législatif un grand événement ou un grand acte d'administration, le Corps législatif ne pouvait pas émettre constitutionnellement une réponse préparée et mûrie dans une délibération légale „ (2).

§ 2. *Le Tribunat*

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU TRIBUNAT

749. Composition. " A dater de l'an XIII, disait l'art. 76 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, le Tribunat sera

(1) Voir sur ces difficultés, Thiers, *ouv. cité*, t. I, pp. 415 et suiv.; Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. II, pp. 332 et suiv.; et plus bas, n° 789.

(2) Procès-verbal du Tribunat, séance du 1er nivôse an XII.

réduit à cinquante membres... Jusqu'à cette réduction, les membres sortants ne seront pas remplacés. „

Le même article augmentait la durée du mandat, portée de cinq à six ans, et décidait que le renouvellement se ferait par moitié tous les trois ans.

750. ÉLECTION. Le Sénat conserva le droit de nommer les membres du Tribunat, mais, comme pour le Corps législatif, les choix du Sénat devaient se restreindre désormais entre les candidats présentés par les *collèges électoraux d'arrondissement* (1).

“ Les collèges électoraux d'arrondissement, disait l'art. 29 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, présentent, à chaque réunion, deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle doivent être choisis les membres du Tribunat. Un au moins de ces citoyens doit être pris nécessairement hors du collège qui le présente. Tous deux peuvent être pris hors du département. „

Les *collèges électoraux de département* ne présentaient pas de candidats pour le Tribunat.

751. Quoique le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accordât au Sénat le droit de dissoudre le Tribunat sur la proposition du Gouvernement, les modifications introduites dans l'organisation de cette assemblée n'entraînèrent pas sa dissolution. Le Sénat, après avoir décidé (2) que les vingt tribuns nommés par lui lors du renouvellement du 22 ventôse an X (3) feraient partie des cinquante dont le Tribunat devait se composer en l'an XIII, se borna, par un acte du 17 fructidor (4), à désigner nominativement : d'abord, les vingt tribuns qui sortiraient en l'an XII et les dix tribuns qui sortiraient en l'an XIII ; puis, les cinquante destinés à faire partie du Tribunat à partir du 1er vendémiaire an XIII, lesquels furent répartis en deux séries dont l'une devait sortir en l'an XVI et l'autre en l'an XIX.

(1) Voir plus haut, n° 735.
(2) Arrêté du 14 fructidor an X, dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 5.
(3) Voir plus haut, n° 631.
(4) Coll. HUYGHE, t. X, pp. 5 et suiv.

Les tribuns qui n'avaient été réélus pour aucune de ces années, devaient sortir en l'an XI. Pas plus que ceux qui sortaient en l'an XII et en l'an XIII, ils ne devaient être remplacés.

Il résultait de l'ensemble de ces combinaisons que le droit accordé aux *collèges électoraux d'arrondissement* (1) de dresser la liste des candidats pour le Tribunat, ne devait produire pour la première fois ses effets que lors du renouvellement de la série sortante en l'an XVI (2). Mais à cette époque le Tribunat avait vécu.

752. Dissolution. L'article 55 du sénatus-consulte du 16 thermidor accordait au Sénat le droit de dissoudre le Tribunat et le Corps législatif. Aux termes de l'article 77, en cas de dissolution, ces assemblées devaient être renouvelées " dans tous leurs membres „ (3).

II. — LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAT SOUS LE CONSULAT A VIE

753. Permanence. Séances. Procédure des délibérations, etc. (4). Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'apporta de modifications au fonctionnement du Tribunat qu'en ce qui concernait la procédure des délibérations. Son art. 76 donna un caractère constitutionnel à la règle qui, pour le travail préparatoire, avait substitué aux commissions, nommées pour chaque objet particulier, des *sections permanentes* (5). " Le Tribunat, disait cet article, se divise en sections. „

III. — LES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAT

754. Participation au pouvoir législatif. En décidant la réduction successive du Tribunat à cinquante membres, le

(1) Voir plus haut, n° 735.

(2) L'an XVI du calendrier républicain correspondait à l'année 1807-1808 du calendrier Grégorien.

(3) Sur la procédure et sur la formule de l'acte de dissolution, voir le sénatus-consulte du 8 fructidor an X (26 août 1802).

(4) Sur les caractères généraux du mandat, les incompatibilités, etc., voir plus haut, n° 641.

(5) Voir plus haut, n° 639.

sénatus-consulte organique du Consulat à vie avait porté une grave atteinte au prestige et à l'autorité de cette assemblée. De branche indépendante du pouvoir législatif, le Tribunat tendait à ne devenir qu'une simple commission législative pour l'examen préparatoire des lois. Le même sénatus-consulte, tout en ne touchant pas en termes exprès aux attributions du Tribunat en matière législative, les avait indirectement réduites. On se rappelle, en effet, qu'il soustrayait au législateur ordinaire pour le confier au Gouvernement et au Sénat, ou même au premier Consul, le règlement d'une série de questions capitales, telles que le régime des colonies, les traités, la suspension de la constitution, etc. (1). Le Tribunat devait dès lors cesser d'en connaître à ce point de vue.

755. Rapports avec le gouvernement. Quant aux prises que le Tribunat pouvait avoir sur le Gouvernement par l'émission de vœux sur les réformes à introduire et sur les abus à détruire, le régime nouveau n'y changea rien. Le Tribunat ne s'était d'ailleurs jamais permis de ce côté le moindre acte désagréable au Gouvernement. Observons toutefois, qu'en accordant au Corps législatif exclusivement le droit de demander dans certains cas des éclaircissements au Gouvernement, le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (2) vint marquer une fois de plus, de la part du Gouvernement, l'intention d'amoindrir le Tribunat.

756. Attributions diverses. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X enlevait au Tribunat, comme il l'avait enlevé au Corps législatif, le droit de présenter des candidats pour les places de sénateur (art. 61, C. X).

§ 3. Le Sénat conservateur

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU SÉNAT

757. Composition. Le sénatus-consulte du 16 thermidor augmenta les attributions du Sénat, mais il modifia sa com-

(1) Voir plus haut, nº 747.
(2) Voir plus haut, nºs 644 et 748.

position et son fonctionnement de manière à placer à divers égards cette assemblée sous la dépendance du Gouvernement.

Le Sénat comprit désormais trois catégories de membres :

1° des membres *de droit :* les Consuls (art. 39, C. X), le citoyen désigné pour succéder au premier Consul (art. 45, C. X) et les membres du Grand conseil de la Légion d'honneur (art. 62, C. X).

2° des membres *élus par le Sénat,* au nombre de quatre-vingts. Mais tandis que, d'après la constitution de l'an VIII, le nombre de quatre vingts membres ne devait être atteint qu'au bout d'un certain nombre d'années, l'article 61 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X décidait qu'il serait complété dans le courant de l'an XI. Le Sénat ne disposait d'ailleurs pas d'une entière liberté de choix dans l'élection qui lui incombait : le premier Consul présentait des candidats.

3° des sénateurs *nommés par le premier Consul.* La constitution n'en précisait pas le nombre. L'article 63 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X fixait cependant une limite maxima : " le nombre des sénateurs ne pourra, disait-il. en aucun cas excéder cent vingt. „ La marge était d'autant plus suffisante pour permettre au premier Consul de s'assurer éventuellement la majorité de l'assemblée, que par un droit de présentation il contribuait à diriger les choix mêmes du Sénat.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor donna aux ministres entrée au Sénat, mais ils n'y avaient voix délibérative que s'ils étaient en même temps sénateurs (art. 65). Le Gouvernement les chargea plus d'une fois de faire à l'assemblée des communications, notamment sur les relations extérieures, sur la conspiration de George, etc.

758. De l'élection des sénateurs par le sénat. Le sénatus-consulte du 16 thermidor enleva au Tribunat et au Corps législatif le droit (1) de présenter au choix du Sénat des candidats, et il attribua cette prérogative sans partage au premier Consul. Il est vrai que celui-ci était tenu de choisir ses can-

(1) Voir plus haut, nos 623, 7° et 642, 7°.

didats, au nombre de trois, " sur la liste des citoyens désignés par les collèges électoraux „ (art. 61, C. X). Mais le premier Consul ne devait pas être embarrassé de trouver sur cette liste, fort nombreuse, des hommes sûrs, car l'art. 31 du sénatus-consulte du 16 thermidor voulait qu'à *chacune* de leurs réunions, les *collèges électoraux de département* (1) présentassent deux citoyens pour former cette liste. " Un au moins, ajoutait l'article, doit être nécessairement pris hors du collège qui le présente et tous deux peuvent être pris hors du département. „ Les *collèges électoraux d'arrondissement* ne prenaient aucune part à la formation de la liste des candidats au Sénat.

759. Des sénateurs nommés directement par le premier consul. Quant aux sénateurs dont la nomination directe lui appartenait, le premier Consul y procédait " sans présentation préalable par les collèges électoraux de département „, parmi " les citoyens distingués par leurs services et leurs talents „ (art. 63, C. X).

760. Éligibilité. Il ne fut rien changé aux conditions d'éligibilité, sauf qu'aucune condition d'âge n'était exigée pour les citoyens qui étaient sénateurs de droit à titre de membres du Grand conseil de la Légion d'honneur (art. 62, C. X).

II. — FONCTIONNEMENT DU SÉNAT

761. Permanence du sénat. Indépendamment du sénatus-consulte organique du Consulat à vie, deux autres sénatus-consultes, ceux du 12 fructidor an X et du 14 nivôse an XI, introduisirent à cette époque de graves modifications dans le fonctionnement du Sénat afin de le placer davantage encore sous la dépendance du Gouvernement. Celui-ci n'avait donc pas à redouter l'extension de pouvoirs qu'il lui avait fait octroyer. Comme ces actes réglaient souvent jusque dans le détail le mode suivant lequel le Sénat exerçait ses

(1) Voir plus haut, n° 737.

attributions, celui-ci perdait en grande partie le droit d'établir son règlement d'ordre intérieur (1).

Ces sénatus-consultes ne portaient pas directement atteinte au caractère d'assemblée permanente qu'avait le Sénat, et ne le soumirent pas, comme le Corps législatif, au régime des sessions. Le droit de convoquer le Sénat, ainsi que celui d'indiquer les jours et les heures des séances (2), fut cependant attribué aux Consuls.

762. Règlement d'ordre intérieur. *Séances.* La présidence de l'assemblée fut dévolue aux Consuls, mais le Sénat continua à élire chaque année ses secrétaires, au nombre de deux (3). Quand le premier Consul ne présidait pas, il désignait celui des deux autres Consuls qui devait présider à sa place. Il pouvait également, lorsqu'il s'agissait d'élire des membres du Sénat, des députés au Corps législatif, etc., désigner un sénateur pour présider la séance. Le sénateur désigné prenait le titre de *vice-président.* La durée de ses fonctions était limitée aux séances pour lesquelles il était désigné et il ne siégeait pas au bureau où siégeait le premier Consul, mais " à un bureau placé au-dessous de l'estrade, entre les bureaux des deux sénateurs secrétaires " (4).

763. Le premier Consul ne se contenta pas de dominer le bureau du Sénat. Il voulut également, lorsque l'assemblée reçut la dotation en biens nationaux prévue par l'art. 21 de la constitution de l'an VIII (5), avoir la haute main sur sa Commission administrative. Un sénatus-consulte du 14 nivôse an XI la réorganisa dans ce but. Cette commission dut se

(1) Voir plus haut, n° 651.

(2) Un arrêté des Consuls décida qu'en l'an XI le Sénat se réunirait le 14 et le 28 de chaque mois (Procès-verbal de la séance du 14 vendémiaire an XI, aux *Archives nationales).*

(3) Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X et sénatus-consulte du 12 fructidor an X.

(4) Sénatus-consulte du 12 fructidor an X, art. 5. — Le président fut généralement désigné pour un mois. Cfr. les *Procès-verbaux du Sénat,* aux *Archives nationales.*

(5) Voir plus haut, n° 658.

composer désormais de deux préteurs, d'un chancelier et d'un trésorier, tous nommés pour six ans par le premier Consul sur la présentation du Sénat, qui, pour chaque place, désignait trois sujets, pris dans son sein. " L'établissement, disait au Sénat le rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte, des quatre grands officiers chargés de l'administration économique et intérieure et nommés pour six ans, prévient les inconvénients attachés au renouvellement trop fréquent des administrateurs „ (1).

Les *préteurs* étaient chargés de tous les détails relatifs à la garde du Sénat, à la police et à l'entretien de son palais, de ses jardins et au cérémonial. Ils avaient sous leurs ordres deux messagers, six huissiers, et six brigades de gardes pour la police du palais et des jardins du Sénat. Le *chancelier* avait sous son administration les archives, les biens du Sénat (2), la surveillance de la bibliothèque, etc. Le *trésorier* était chargé des recettes, des dépenses et de la comptabilité du corps.

Les deux préteurs, le chancelier et le trésorier étaient logés au palais du Sénat. Ils travaillaient avec le premier Consul, au moins une fois par trimestre (3).

Indépendamment des préteurs, du chancelier et du trésorier, le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI créait au sein du Sénat un *Grand conseil d'administration,* présidé par le premier Consul et dont faisaient en outre partie les second et troisième Consuls, les deux secrétaires en exercice et sept sénateurs nommés par le Sénat. Ce conseil devait se réunir au commencement de chaque année. " Dans ce conseil, disait l'art. 21 du sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, seront arrêtés les dépenses de toute nature et les traitements qui devront être accordés aux officiers et membres du Sénat. Il fixera aussi les sommes qui seront prises, s'il y a lieu, sur les revenus du Sénat, pour assurer une subsistance honnête aux familles des sénateurs après leur mort. „ Le sénatus-con-

(1) Procès-verbal de la séance du 14 nivôse an XI. *Archives nationales.*

(2) Voir à cet égard les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII, et plus bas, p. 567, note 3.

(3) Art. 19. sénatus-consulte du 14 nivôse an XI.

sulte du 30 pluviôse an XIII chargea le Grand conseil de statuer sur l'état des biens de la dotation du Sénat qu'il convenait de conserver, sur ceux qu'il fallait vendre ou échanger et sur ceux qu'il fallait concéder à de longues années.

764. *Des votes.* " Les délibérations sur toutes sortes de matières, disait l'art. 3 du sénatus-consulte du 12 fructidor an X, seront toujours prises et les nominations des secrétaires et des commissions toujours faites au scrutin... „ Le secret des votes était donc maintenu.

765. Procédure des délibérations et des élections. Lorsque le Sénat devait délibérer sur un projet d'initiative gouvernementale, il nommait au scrutin une commission spéciale pour examiner ce projet, et statuait après avoir entendu les orateurs du Gouvernement et le rapporteur de la commission. Les membres du Sénat pouvaient prendre part à la discussion. " Les orateurs du Gouvernement chargés de présenter et de discuter les projets de sénatus-consulte, disait l'art. 2 du sénatus-consulte du 12 fructidor an X, adressent la parole au Sénat. Les sénateurs l'adressent au Consul. „

766. Ce fut en thermidor an XI que le Sénat eut pour la première fois à procéder à la nomination de membres du Corps législatif sur la présentation des collèges électoraux (1). Il décida, en séance du 9, que l'élection se ferait pour chaque département par un scrutin de liste qui comprendrait autant de noms qu'il y aurait d'élections à faire. La séance d'élection proprement dite continuait, comme précédemment, à être précédée d'une séance où l'on discutait les candidatures présentées (2).

En règle générale, le Sénat ne procédait à l'élection d'une députation législative que lorsque le titulaire de la sénatorerie dont faisait partie le département intéressé était

(1) Voir plus haut, nos 734 et suiv.

(2) Procès-verbal de la séance du 9 thermidor an XI, aux *Archives nationales*.

présent à la séance et pouvait ainsi fournir à l'assemblée des renseignements autorisés sur les candidats (1). Lorsqu'un sénateur avait présidé un Collège électoral, on attendait également sa présence pour élire les députés du département (2).

767. Sauf pour les sénatus-consultes *organiques*, pour lesquels la constitution exigeait la majorité des deux tiers (art. 56, C. X), les délibérations sur toutes sortes de matières étaient toujours prises à la majorité absolue (3).

768. Caractères généraux du mandat. Serment. Traitement. Incompatibilités, etc. De toutes les modifications introduites sous le Consulat à vie dans le fonctionnement du Sénat, la plus grave, au point de vue de l'indépendance de l'assemblée (4), fut celle qui permettait au Gouvernement de nommer les sénateurs à des fonctions rétribuées. " Les sénateurs, disait l'art. 64 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pourront être consuls, ministres, membres de la Légion d'honneur, inspecteurs de l'instruction publique et employés dans des missions extraordinaires et temporaires. „ Et comme les emplois à la disposition du Gouvernement n'auraient peut-être pas constitué un appât suffisant à l'ambition des sénateurs, le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI créa tout exprès à leur intention les *sénatoreries*. " Ils furent donc entourés légalement, écrit Thibaudeau, par tous les moyens de séduction „ (5). " Il y aura, disaient les articles 1 à 4 de ce sénatus-consulte, une sénatorerie par arrondissement de tribunal d'appel. Chaque sénatorerie sera dotée d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux, de vingt à vingt-cinq mille francs (6). Les sénatoreries seront possédées à vie ; les

(1) Décision du 14 février 1807. *Procès-verbaux du Sénat*, aux *Archives nationales*.

(2) Décision du premier jour complémentaire an XIII. *Ibid.*

(3) Sénatus-consulte du 12 fructidor an X, art. 3.

(4) Voir plus haut, n° 659.

(5) *Mémoires sur le Consulat*, p. 335.

(6) L'arrêté du 18 fructidor an XI désigna dans les divers départements les biens affectés aux sénatoreries, et les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII réglèrent l'administration de ces biens.

sénateurs qui en seront pourvus seront tenus d'y résider au moins trois mois chaque année. Ils rempliront les missions extraordinaires que le premier Consul jugera à propos de leur donner dans leur arrondissement et ils lui en rendront compte directement „ (1).

Les sénatoreries étaient conférées par le premier Consul sur la présentation du Sénat qui, pour chacune, présentait trois candidats (2).

La sénatorerie de Bruxelles eut successivement pour titulaire un futur roi, Joseph Bonaparte, et un ancien directeur, François de Neufchâteau. Celle de Liége fut donnée à l'illustre savant Monge. Ce dernier seul paraît avoir résidé quelquefois au siège de sa sénatorerie, le château de Seraing.

769. En exécution de l'art. 22 de la constitution du 22 frimaire an VIII, le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI décidait dans son art. 17 : " Il est affecté à la dotation du Sénat, pour le traitement des sénateurs, l'entretien et la réparation de son palais et de ses jardins, une somme annuelle de quatre millions, à prendre sur le produit des forêts nationales : cette somme sera versée dans la caisse du Sénat, à compter du 1er vendémiaire an XII. „ Il devait en outre être affecté au Sénat des biens nationaux affermés, pour un revenu annuel d'un million, à prendre dans les départements allemands et italiens (3). " Ces biens, disait l'art. 18, seront administrés par le Sénat, et le revenu en sera versé dans sa caisse. „

III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT

770. LE SÉNATUS-CONSULTE DU 16 THERMIDOR AN X ET LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT. Assuré désormais de dominer le

(1) Cfr. à cet égard la *Correspondance de Napoléon Ier*, t. X, p. 268, quelques documents dans ROEDERER, *Œuvres*, t. III, pp. 470 et suiv., et, pour la Belgique : LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, pp. 447 et suiv., et t. II, p. 326 ; Coll. HUYGHE, 2me série, t. XIII, pp. 113 et 175.

(2) Le Sénat devait présenter à la moitié des sénatoreries en fructidor an XI et à l'autre moitié en germinal an XII.

(3) Voir l'arrêté du 18 fructidor an XI et les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII, relatifs à l'adminis-

Sénat par les réformes introduites dans son fonctionnement, le premier Consul n'avait pas hésité à donner aux attributions de cette assemblée une extension considérable. Le Sénat reçut, en vertu du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pour les exercer collectivement avec le Gouvernement : 1° le *pouvoir constituant*, et cela dans des termes si larges et si élastiques qu'ils excusaient à l'avance tout empiètement sur le domaine législatif (art. 54) ; 2° le droit de régler la constitution des colonies (art. 54) ; 3° " deux attributions extraordinaires, comme les qualifie M. Thiers (1), l'une appartenant à la royauté dans la monarchie, l'autre n'appartenant à aucun pouvoir dans un gouvernement régulier " : la première était la faculté de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat ; la seconde, celle de casser les jugements des tribunaux, lorsqu'ils seraient attentatoires à la sûreté de l'État (art. 55). Enfin, le sénatus-consulte organique du Consulat à vie, après avoir décidé que les traités d'alliance et de paix n'auraient plus besoin à l'avenir de l'approbation législative, voulait cependant que le premier Consul, avant de les promulguer, en donnât connaissance au Sénat (art. 58).

771. Le Consulat à vie conserva au Sénat ses pouvoirs électoraux, mais la manière de les exercer, en ce qui concerne les consuls, les sénateurs, les législateurs, les tribuns et les membres du Tribunal de cassation, fut modifiée tant par la suppression des listes de notabilité que par les prérogatives nouvelles accordées au premier Consul et aux collèges électoraux (2).

772. Pouvoir constituant. " Il était commode pour le premier Consul, dit M. Thiers (3), d'avoir à côté de soi un pouvoir constituant toujours prêt à créer ce dont on aurait besoin. " Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua

tration de la dotation du Sénat et des sénatoreries. Les biens allemands et italiens furent plus tard aliénés : cfr. les sénatus-consultes de 6 germinal an XIII et du 21 mars 1806.

(1) Thiers, *ouv. cité*, t. I, p. 477.

(2) Cfr. plus haut, nos 727, 738 et 750 ; et plus bas, nos 785 et suiv.

(3) Thiers, *ouv. cité*, t. I, p. 477.

en conséquence au Sénat, comme pouvoir constituant, les prérogatives suivantes : 1° le droit de régler par un sénatus-consulte dit organique, " tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche " (art. 54, n° 2°); 2° le droit "d'expliquer", également par un sénatus-consulte organique, " les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations " (art. 54, n° 3°) ; 3° le droit de suspendre, par un simple (1) sénatus-consulte, " pour cinq ans les fonctions de jurés dans les départements où cette mesure est nécessaire " (art. 55, n° 1°) (2) ; 4° " le droit de déclarer, quand les circonstances l'exigent, des départements hors de la constitution " (art. 55, n° 2°) (3); 5° le droit de priver les personnes arrêtées par ordre du Gouvernement, en cas de conspiration, de la garantie que leur assurait l'art. 46 de la constitution de l'an VIII : " le Sénat, disait l'art. 55 n° 3 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, détermine le temps dans lequel des individus arrêtés en vertu de l'art. 46 de la constitution, doivent être traduits devant les tribunaux, lorsqu'ils ne l'ont pas été dans les dix jours de leur arrestation. "

773. De l'exercice de ses pouvoirs par le Sénat. Dans l'exercice des pouvoirs qui venaient de lui être attribués, le Sénat ne pouvait agir que sur l'initiative du Gouvernement. La constitution ne donnait à l'assemblée aucun droit d'amendement ni de division. " Les sénatus-consultes organiques et les sénatus-consultes, disait l'art. 56, sont délibérés par le Sénat, sur l'initiative du Gouvernement. "

Pendant le Consulat à vie et au début de l'Empire, le Gouvernement consentit cependant à modifier certains projets de sénatus-consulte à la demande de la commission du Sénat chargée de les examiner et d'en faire rapport à

(1) Voir plus haut, n° 767.

(2) Exemples : sénatus-consultes du 26 vendémiaire an XI, du 15 thermidor an XII, du 27 septembre 1806 et du 10 septembre 1808.

(3) Exemples : sénatus-consultes du 3 avril 1813 et du 1er juillet 1813, suspendant pendant trois mois le régime constitutionnel dans la 32e division militaire (départements de l'Ems supérieur, des Bouches du Wéser et des Bouches de l'Elbe).

l'assemblée (1). On voit de même au début de l'Empire (2) le Sénat charger officiellement son président de signaler à l'Empereur l'opportunité qu'il y aurait de modifier certaines dispositions du règlement électoral du 19 fructidor an X (3), etc.

774. Le terme de *sénatus-consulte* était réservé aux actes du Sénat délibérés à l'initiative du Gouvernement. " L'acte de nomination d'un membre du Corps législatif, du Tribunat et du Tribunal de cassation, s'intitule *Arrêté,* disait l'art. 59 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X. Les actes du Sénat relatifs à sa police et à son administration intérieure, ajoutait l'art. 60, s'intitulent *Délibérations.* „

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT

§ 1. Les Consuls

I. — L'ORGANISATION DES CONSULS

775. Élection des consuls. Le sénatus-consulte organique du Consulat à vie réglementa l'élection des Consuls. D'après la constitution de l'an VIII, le Sénat les choisissait librement sur la liste de notabilité nationale. Il devait désormais les choisir sur la présentation des Consuls, d'après des règles qui variaient suivant qu'il s'agissait de la nomination du premier Consul ou du second et du troisième Consul.

Les Consuls étaient élus à vie (art. 39, C. X).

776. *Nomination du premier Consul.* Le *premier Consul* devait être nommé soit sur la présentation du premier Con-

(1) Cfr. le procès-verbal des séances du 8 fructidor an X, du 30 pluviôse an XIII, du 16 vendémiaire an XIV, etc. *Archives nationales.*

(2) Procès-verbal du 5 thermidor an XII.

(3) Voir plus haut, n° 727.

sul en fonctions, soit sur la présentation des deux autres Consuls. La constitution traçait à cet égard les régles suivantes.

777. Le premier Consul pouvait, lorsqu'il le jugeait convenable, faire procéder de son vivant même à l'élection de son successeur. Il présentait à cet effet au Sénat un premier sujet. Si le candidat présenté par le premier Consul n'était pas nommé, il en présentait un second ; si le second n'était pas accepté, il en présentait un troisième qui était nécessairement nommé.

778. Le premier Consul pouvait aussi déposer aux archives du gouvernement son *vœu* sur la nomination de son successeur pour être présenté au Sénat après sa mort.

La présentation du vœu du premier Consul sur la nomination de son successeur devait, aux termes de la constitution, être entourée de solennités diverses. Elle s'exprimait à cet égard comme suit : art. 47 " Dans ce cas, il appelle le second et le troisième Consuls, les ministres, et les présidents des sections du Conseil d'État. En leur présence, il remet au secrétaire d'État le papier scellé de son sceau, dans lequel est consigné son vœu. Ce papier est souscrit par tous ceux qui sont présents à l'acte. — Le secrétaire d'État le dépose aux archives du gouvernement, en présence des ministres et des présidents des sections du Conseil d'État " ; art. 48 " Le premier Consul peut retirer ce dépôt en observant les formalités prescrites dans l'article précédent " ; art. 49 " Après la mort du premier Consul, si son vœu est resté déposé, le papier qui le renferme est retiré des archives du gouvernement par le secrétaire d'État, en présence des ministres et des présidents des sections du Conseil d'État. L'intégrité et l'identité en sont reconnues en présence des second et troisième Consuls. Il est adressé au Sénat par un message du Gouvernement, avec expédition des procès-verbaux qui en ont constaté le dépôt, l'identité et l'intégrité ".

Si le sujet présenté par le premier Consul n'était pas nommé, le second et le troisième Consuls en présentaient chacun un ; en cas de non-nomination, ils en présentaient

chacun un autre, et l'un des deux était nécessairement nommé (art. 50, C. X).

779. Si le premier Consul n'avait pas laissé de présentation, les second et troisième Consuls faisaient leurs présentations séparées : " une première, une seconde, disait l'art. 51 du sénatus-consulte du 16 thermidor, et si ni l'une ni l'autre n'a obtenu de nomination, une troisième. Le Sénat nommait nécessairement sur la troisième. „

780. Lorsque son successeur n'avait pas été nommé du vivant du premier Consul, la constitution voulait qu'il le fût dans les vingt-quatre heures qui suivraient sa mort. " Dans tous les cas, disait l'art 52, les présentations et la nomination devront être commencées dans les vingt-quatre heures qui suivront la mort du premier Consul. „

781. *Nomination des second et troisième Consuls.* Les second et troisième Consuls devaient être nommés sur la présentation du premier. " A cet effet, disait l'art. 41 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, lorsque l'une des deux places vient à vaquer, le premier Consul présente au Sénat un premier sujet ; s'il n'est pas nommé, il en présente un second ; si le second n'est pas nommé, il en présente un troisième, qui est nécessairement nommé. „

782. Éligibilité. Les listes d'éligibilité étant supprimées, il suffisait désormais de la qualité de citoyen pour pouvoir être élu Consul. L'art. 64 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X déclara même les sénateurs éligibles aux fonctions de Consul (1).

783. Fonctionnement du gouvernement. *Situation du citoyen nommé pour succéder au premier Consul.* Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'amena aucune modification dans les règles qui fixaient la situation du second et du troisième Consul vis-à-vis du premier : ils continuèrent à

(1) Voir plus haut, n° 768.

n'avoir que voix consultative. Mais il régla dans les termes suivants la situation du citoyen nommé pour succéder au premier Consul : art. 43 " Le citoyen nommé pour succéder au premier Consul prête serment à la République, entre les mains du premier Consul, assisté des second et troisième Consuls, en présence du Sénat, des ministres, du Conseil d'État, du Corps législatif, du Tribunat, du Tribunal de cassation, des archevêques, des évêques, des présidents d'appel, des présidents des collèges électoraux, des présidents des assemblées de canton, des grands officiers de la Légion d'honneur, et des maires des vingt-quatre principales villes de la République. — Le secrétaire d'État dresse le procès-verbal de la prestation de serment " ; art. 44 " Le serment est ainsi conçu : — " Je jure de maintenir la constitution, de respecter la liberté des consciences, de m'opposer au retour des institutions féodales, de ne jamais faire la guerre que pour la défense et la gloire de la République, et de n'employer le pouvoir dont je serai revêtu que pour le bonheur du peuple, de qui et pour qui je l'aurai reçu " ; art. 45 " Le serment prêté, il prend séance au Sénat, immédiatement après le troisième Consul. "

784. Prérogatives du gouvernement. *Liste civile, etc.* " La loi, disait l'art. 53 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, fixe pour la vie de chaque premier Consul l'état des dépenses du gouvernement. " C'était marquer une fois de plus, quoique sous une forme discrète, le retour au système monarchique. La loi des finances pour l'an XI (1) fixa à 6 millions de francs la somme destinée à la représentation à Paris du premier Consul, à l'entretien des palais des Tuileries et de St-Cloud ainsi qu'aux voyages du chef de l'Etat. En outre, une somme de 600.000 frs fut affectée à la dépense de chacun des autres Consuls.

Un arrêté du 23 brumaire an X avait créé un gouverneur du palais et décidé que l'un des quatre officiers généraux commandants de la garde consulaire serait constamment de

(1) Loi du 4 germinal an XI. — Cfr. au *Moniteur* du 2 germinal le rapport fait au Tribunat par Fabre (de l'Aude).

service auprès des Consuls, pendant une décade. Après le Consulat à vie, Bonaparte constitua à sa femme un commencement de service d'honneur. Il désigna, dit M. de Lanzac (1er frimaire an XI- 22 novembre 1802), quatre " dames du palais „ choisies à dessein, sinon dans la noblesse historique, qui à cette époque se serait encore dérobée, du moins dans la meilleure société parisienne d'avant la Révolution „ (1). " Lorsque Bonaparte fut premier Consul à vie, écrit Thibaudeau, sa Cour se trouva comme son pouvoir sur le même pied que celle d'un roi. On y procéda pas à pas, mais sans relâche. Ce fut l'affaire de deux ans. On compulsa tous les codes de l'étiquette, on consulta les vieux courtisans et les anciens valets. Comment cela était-il ? Comment cela se faisait-il autrefois ? Telle était la question à l'ordre du jour dans l'intérieur du palais, et l'on en revenait toujours aux us et coutumes du bon temps passé „ (2).

II. — LES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT

785. ATTRIBUTIONS NOUVELLES. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, complété par ceux du 8 fructidor an X, du 14 nivôse an XI et du 28 frimaire an XII accorda au Gouvernement, et spécialement au premier Consul, une extension de pouvoirs considérable. Il dota en réalité la France d'un gouvernement monarchique, sous des apparences républicaines. Lorsque deux ans plus tard l'Empire fut proclamé, c'est à peine s'il fallut remanier les prérogatives du chef de l'État pour les mettre en harmonie avec l'état de choses nouveau.

Les agrandissements de pouvoirs accordés au Gouvernement se rapportaient à tous les ordres d'institutions.

Dans l'*ordre constitutionnel*, les Consuls furent investis à l'égard des assemblées, et spécialement du Sénat et du Corps législatif, de prérogatives variées qui multipliaient les points de contact entre le Législatif et l'Exécutif, et plaçaient

(1) *Paris sous Napoléon*, t. III, p. 85. — Cfr. les *Mémoires* de Mme de Rémusat. Paris, 1880.

(2) *Mémoires sur le Consulat*, p. 9.

à divers points de vue le premier sous la dépendance du second (1) : tels le droit de convoquer le Sénat et le Corps législatif; la présidence du Sénat et le droit de nommer le président du Corps législatif; le droit de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat avec l'assentiment du Sénat; le droit de nommer des sénateurs ou de présenter des candidats au choix de cette assemblée, etc. Investi du droit de nommer les présidents des assemblées cantonales et des collèges électoraux, le premier Consul pouvait même influencer les élections aux divers degrés (2).

Dans l'*ordre judiciaire*, le premier Consul reçut le droit de faire grâce ; le ministre de la justice, élevé au rang de grand-juge, fut investi à l'égard des tribunaux, des justices de paix et des membres qui les composaient, d'un droit de surveillance et de censure; les pouvoirs de nomination déjà si étendus que la constitution du 22 frimaire an VIII accordait au premier Consul à l'égard de la magistrature s'étendirent désormais aux juges de paix, et le Sénat ne fut plus admis à nommer les membres du Tribunal de cassation que sur la présentation du chef de l'État.

Dans l'*ordre des relations extérieures*, les traités de paix et d'alliance, conclus par le premier Consul, cessèrent d'avoir besoin de l'approbation du Corps législatif (3).

Enfin, si dans l'*ordre législatif et exécutif* les prérogatives du Gouvernement avaient dès l'an VIII atteint leur plénitude, ou peu s'en faut, elles se trouvèrent encore indirectement renforcées, à partir du Consulat à vie, par l'amoindrissement du Tribunat, comme par le transfert au Sénat d'une série d'attributions enlevées au Corps législatif (4).

786. Rapports du gouvernement avec les assemblées législatives. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X multiplia, disions-nous, les rapports entre l'Exécutif et le Législatif. C'est ainsi qu'à l'égard du *Corps législatif*, d'abord,

(1) Voir plus haut, nos 742 et suiv., 761 et suiv.
(2) Voir plus haut, nos 729, 734 et 737.
(3) Voir plus haut, no 747.
(4) Voir plus haut, nos 747, 754, 755, 770 et suiv.

le Gouvernement ne se trouva plus seulement posséder le droit spécial de le convoquer en session extraordinaire mais il fut investi du droit général de convoquer, d'ajourner et de proroger cette assemblée, sans limitation aucune (art. 75, C. X). Avec l'assentiment du Sénat, le Gouvernement pouvait même la dissoudre (art. 55, nº 5º). A partir du sénatus-consulte organique du 28 frimaire an XII, le premier Consul nomma le président du Corps législatif ainsi que les questeurs, et l'ouverture des sessions dut se faire solennellement par le chef du Gouvernement en personne. Le Corps législatif reçut, d'autre part, le droit de délibérer sa réponse aux communications du Gouvernement, avec faculté de lui demander des renseignements complémentaires (1).

Vis-à-vis du *Sénat*, les Consuls acquirent le droit de le présider, de le convoquer et d'indiquer les jours et heures des séances. A partir du sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, le premier Consul nomma les préteurs, le chancelier et le trésorier du Sénat. Une partie des sénateurs était directement nommée par le premier Consul, le reste sur sa présentation (2).

Le *Tribunat* conservait vis-à-vis du Gouvernement son droit de contrôle et de remontrance. Mais réduit à cinquante membres, il manquait désormais du prestige nécessaire pour l'exercer avec efficacité, s'il en eût eu la velléité (3).

787. Rapports du gouvernement avec le pouvoir judiciaire. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accrut notablement l'influence du Gouvernement, et plus spécialement celle du premier Consul sur l'ordre judiciaire. Les juges de paix cessèrent d'être élus par le corps électoral : les assemblées de canton furent seulement admises à présenter des candidats au choix du premier Consul (art. 8). De même, les membres du Tribunal de cassation furent désormais nommés par le Sénat sur la présentation du premier Consul (art. 85). Moins respectueux encore du principe de la sépa-

(1) Voir plus haut, nos 745 et 748.
(2) Voir plus haut, nos 757 et suiv., 761 et suiv., 768.
(3) Voir plus haut, nos 754-755.

ration des pouvoirs, que la constitution de l'an VIII (1), le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, donna au ministre de la justice la qualité d'un grand-juge et régla ses attributions à cet égard comme suit : " Il y a, disaient les art. 78 et 79, un grand-juge ministre de la justice. Il a une place distinguée au Sénat et au Conseil d'État. Il préside, ajoutaient les art. 80, 81 et 82, le Tribunal de cassation et les tribunaux d'appel, quand le Gouvernement le juge convenable. Il a sur les tribunaux, les justices de paix et les membres qui les composent, le droit de les surveiller et de les reprendre. Le Tribunal de cassation, présidé par lui, a droit de censure et de discipline sur les tribunaux d'appel et les tribunaux criminels; il peut, pour cause grave, suspendre les juges de leurs fonctions, les mander près du grand-juge, pour y rendre compte de leur conduite. "

788. *Droit de grâce.* " Le premier Consul, disait l'art. 86 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, a droit de faire grâce. Il l'exerce après avoir entendu, dans un Conseil privé, le grand-juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation ". " Le projet de sénatus-consulte, disait Cornudet au Sénat, relève l'autel de l'humanité à côté du Gouvernement, je veux dire, rétablit le droit de grâce, droit qui existe chez tous les peuples, droit qui serait encore nécessaire quand les jurés et les juges ne seraient pas sujets à l'erreur, droit dont l'absence est une des causes du scandale que présentent souvent les séances des jurés, et lequel fait calomnier cette institution qui nourrira la liberté dans le cœur des citoyens " (2).

789. Les relations extérieures. L'article 58 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X supprimait, comme nous l'avons déjà dit, l'intervention du Tribunat et du Corps législatif dans l'approbation définitive des traités de paix et d'alliance. Le droit de ratification appartenait désormais sans

(1) Voir plus haut, nos 679, 680 et 742.
(2) Discours reproduit dans la collection de Lallement, *Choix de rapports, opinions, discours*, Paris, 1820, t. XVIII, p. 258.

partage au premier Consul. “ Le premier Consul se souvenait, écrit Thibaudeau (1), de ce qui était arrivé au traité avec la Russie (2) et ne voulait pas être exposé à une scène du même genre. „ Avant de ratifier un traité de l'espèce, le premier Consul devait cependant prendre l'avis du Conseil privé, et, avant de le promulguer, il devait en donner connaissance au Sénat.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'introduisait aucune règle nouvelle en ce qui concerne les traités de commerce et les déclarations de guerre : les règles anciennes se trouvaient par le fait maintenues (3).

§ 2. *Le Conseil d'État et le Conseil privé*

I. — LE CONSEIL D'ÉTAT

790. Composition. Le sénatus-consulte du 16 thermidor, tout comme la constitution de l'an VIII, abandonnait au Gouvernement l'organisation du Conseil d'État (4). Son art. 66 décidait toutefois : “ les conseillers d'État n'excéderont jamais le nombre de cinquante „, et les art. 67 et 68 ajoutaient : “ le Conseil d'État se divise en sections. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au Conseil d'État „. La division en sections, de même que le droit de séance des ministres, résultaient déjà de l'arrêté organique du 5 nivôse an VIII ; il n'y avait donc de nouveau que la voix délibérative accordée aux ministres et la fixation du nombre des membres (5).

791. Des modifications plus importantes dans la composition et dans l'organisation du Conseil résultèrent d'un arrêté

(1) *Mémoires sur le Consulat*, p. 478.

(2) Certaines expressions employées dans ce traité, comme celle de *sujets* pour désigner les habitants de la France et de la Russie, avaient été amèrement critiquées au Tribunat. Voir plus haut, n° 748.

(3) Voir plus haut, n°s 683 et 684.

(4) Voir plus haut, n° 687.

(5) Les conseillers en service extraordinaire n'étaient pas compris dans le nombre maximum. “ Par ce moyen, dit justement Thibaudeau, il devenait réellement indéterminé. „ (*Mémoires sur le Consulat*, p. 337).

du 19 germinal an XI, portant création d'*auditeurs* près des ministres et des sections du Conseil d'État. " Il y aura, disait l'article 1er de l'arrêté, auprès des ministres et du Conseil d'État, seize auditeurs destinés, après un certain nombre d'années de service, à remplir des places dans la carrière administrative et dans la carrière judiciaire. Ils seront distribués ainsi qu'il suit : quatre auprès du grand-juge ministre de la justice et de la section de législation ; deux auprès du ministre et de la section des finances ; quatre auprès du ministre et de la section de l'intérieur ; deux auprès du ministre, du directeur-ministre et de la section de la guerre ; deux auprès du ministre et de la section de marine. „

Les auditeurs assistaient aux séances des sections lorsqu'ils avaient un rapport à y faire ; et ils pouvaient assister aux assemblées générales. " Ils y auront séance, disait l'art. 6, sans voix délibérative, et se placeront derrière les conseillers d'État de la section à laquelle ils seront rattachés. Ils n'auront la parole que pour donner les explications qui leur seront demandées. „

792. Fonctionnement (1). Sauf la voix délibérative accordée aux ministres et la présence des auditeurs, le Conseil d'Etat, tant en sections qu'en assemblée générale, continua à fonctionner comme précédemment.

La mission propre des auditeurs était de développer près les sections, les motifs, soit des propositions de lois ou de règlements faites par les ministres, soit des avis ou décisions qu'ils avaient rendus sur les diverses matières faisant l'objet des rapports soumis par eux au Gouvernement, et dont le renvoi était fait au Conseil. Si la section avait besoin de renseignements ultérieurs, elle les faisait recueillir " dans le département du ministère par l'auditeur : et à cet effet, disait l'art. 5, le ministre ordonnera aux chefs de ses bureaux de donner les communications qui seront demandées „. Les auditeurs du département de la justice étaient spécialement

(1) Sur les prérogatives des conseillers d'État, etc., voir plus haut, n° 692. — Le traitement des auditeurs fut fixé par l'arrêté qui les créait à 2000 francs (art. 8).

chargés auprès du grand-juge, du rapport des demandes de lettres de grâce et de commutation de peine. Celui d'entre eux qui avait fait le rapport accompagnait le grand-juge ministre de la justice au Conseil privé : " il y avait la même séance qu'au Conseil d'Etat „ (1).

793. Attributions du conseil d'état. L'extension considérable des pouvoirs du Sénat entraîna, sous le Consulat à vie, un amoindrissement notable des attributions du Conseil d'Etat. Au lieu d'être rédigés en Conseil d'Etat, comme les propositions de loi, les projets de sénatus-consulte devaient, aux termes de l'art. 57 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, être discutés dans un Conseil privé. Au Conseil d'Etat on avait protesté contre cette disposition. " Comme les sénatus-consultes, répliqua le premier Consul, seront presque toujours relatifs à des mesures qui exigeront le secret, il est impossible d'espérer qu'on le garde dans un Conseil de trente à quarante membres... Le Conseil privé est nécessaire, ajouta-t-il. Des ministres qui ne disent mot au Conseil d'Etat parce qu'il faut une certaine habitude de la parole, parleront au Conseil privé. On y appellera aussi des citoyens instruits dans les matières que l'on voudra traiter „ (2). Il fut cependant décidé que, quoique discutés en un Conseil privé, les sénatus-consultes seraient présentés et défendus au Sénat par des membres du Conseil d'Etat. " C'était, dit Thibaudeau, une petite consolation donnée au Conseil d'Etat pour les pertes qu'il avait faites dans ces nouveaux arrangements „ (3).

Le Conseil d'Etat perdit également au profit du Conseil privé l'examen des traités de paix et d'alliance (4).

794. La veille du vote du sénatus-consulte du 16 thermidor, le premier Consul avait déjà tenu à manifester d'une façon éclatante la place nouvelle qu'occupait le Sénat dans les institutions de l'Etat. " A l'audience du corps diplomatique

(1) Art. 7 du règlement du 19 germinal an XI.
(2) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, pp. 299-300.
(3) *Ibid.*, p. 307.
(4) Voir plus haut, nos 683, 695, 696 et 793.

du 15, écrit Thibaudeau (1), l'étiquette se trouva déjà changée. Le Sénat fut appelé le premier dans le cabinet du premier Consul, les sénateurs se placèrent à sa droite. Le Conseil d'Etat fut appelé ensuite et les conseillers se placèrent à gauche, tandis que jusque là ils avaient à eux seuls et en première ligne occupé la droite et la gauche avant les sénateurs. Ce fut une affaire d'Etat ; des conseillers et surtout Roederer en murmurèrent. Cependant tout cela était désormais dans l'ordre „. (2)

II. — LE CONSEIL PRIVÉ

795. Composition. Le *Conseil privé* dont l'article 57 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X décidait la création se composait, en principe, “ des Consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'Etat, et de deux grands officiers de la Légion d'honneur „. Par exception et pour l'examen des lettres de grâce (3), le Conseil privé se composait du grand-juge, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'Etat et de deux juges du Tribunal de cassation. “ Le premier Consul, continuait l'art. 57, désigne à chaque tenue les membres qui doivent composer le Conseil privé. „

796. Attributions. Les attributions du Conseil privé étaient les suivantes : 1° il rédigeait les projets de *sénatus-consulte organique*, c'est-à-dire ceux relatifs à la constitution de l'Etat ou des colonies, et les projets de *sénatus-consulte ordinaire* quand ils avaient pour objet la suspension des fonctions de jurés ou de la constitution, les droits d'arrestation du Gouvernement, l'annulation des jugements des tribunaux, ou la dissolution du Corps législatif et du Tribunat (art. 54, 55 et 57, C. X) (4) ; 2° il donnait son avis

(1) *Mémoires sur le Consulat*, p. 308.
(2) Voir plus haut, n° 694.
(3) Voir plus haut, nos 788 et 792.
(4) Voir plus haut, nos 770, 772, 773 et 774.

sur la ratification des traités de paix et d'alliance (art. 58, C. X) (1); 3° il donnait son avis sur l'octroi des lettres de grâce (2).

§ 3. Les ministres et les conseillers d'État chargés d'une branche d'administration

797. Organisation et attributions des ministres (3). L'avènement du Consulat à vie n'amena pas de modifications radicales dans l'organisation des ministères ni dans les fonctions des ministres. Signalons toutefois la suppression du ministère de la police (4), dont les attributions furent transportées au département du grand-juge ministre de la justice. Signalons aussi l'article 65 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X donnant aux ministres séance au Sénat, “ mais sans voix délibérative, s'ils ne sont sénateurs „, et l'art. 68 leur donnant voix délibérative au Conseil d'Etat.

798. Les conseillers d'État. Pendant le Consulat à vie et sous l'Empire, un certain nombre de conseillers d'Etat continuèrent comme précédemment, sous l'autorité plutôt nominale des ministres, à être chargés de diverses branches d'administration (5).

(1) Voir plus haut, nos 747, 770 et 793.
(2) Voir plus haut, nos 788 et 793.
(3) Voir plus haut, nos 699 et suiv.
(4) Arrêté du 28 fructidor an X.
(5) Voir plus haut, n° 708. Pour les branches d'administration qui leur furent attribuées et qui varièrent avec les époques, consulter l'*Almanach impérial.*

LIVRE III

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sous l'Empire

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DE L'EMPIRE

799. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (1). La découverte de la conspiration de George Cadoudal (pluviôse-ventôse an XII) avait provoqué à Paris, au sein des assemblées législatives, et dans les chefs-lieux de département où les collèges électoraux étaient à ce moment assemblés, un mouvement d'opinion plus ou moins spontané vers les idées de monarchie et d'hérédité. Le premier Consul en profita pour réaliser son rêve d'ambition. " Quand on médite votre perte, lui disait une adresse du Sénat, en date du 6 germinal, c'est à la France qu'on en veut... Ce crime a été tenté ; il peut l'être encore. Nos lois n'ont pas prévu sa vengeance... Toutes nos constitutions, excepté celle de l'an VIII, avaient organisé une Haute Cour, ou un jury national... Mais ce jury national ne suffit pas encore pour assurer en même temps

(1) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. IV, pp. 1 et suiv. ; Thiers, *ouv. cité*, t. I, pp. 693 et suiv. ; Aulard, *ouv. cité*, pp. 771 et suiv.

et votre vie et votre ouvrage, si vous n'y joignez pas des institutions tellement combinées, que leur système vous survive. Vous fondez une ère nouvelle, mais vous devez l'éterniser... „ — “ Vous avez jugé, répondit un message de Bonaparte au Sénat, en date du 5 floréal, l'hérédité de la suprême magistrature nécessaire pour mettre le peuple français à l'abri des complots de nos ennemis et des agitations qui naîtraient d'ambitions rivales ; plusieurs de nos institutions vous ont paru devoir être perfectionnées... Je vous invite à me faire connaître votre pensée tout entière.„ Le 13 floréal, le Tribunat émit le vœu formel que Napoléon Bonaparte fût proclamé empereur des Français et que la dignité impériale fût déclarée héréditaire dans sa famille. Le lendemain, le Sénat répondait au message du premier Consul en émettant un vœu analogue et en signalant en même temps les modifications qu'il lui paraissait utile d'apporter à la constitution. Un Conseil privé fut réuni pour délibérer sur ces propositions et les rédiger en articles constitutionnels : le 26 floréal, le sénatus-consulte organique de l'Empire était déposé au Sénat et le 28 cette assemblée l'adoptait, sans discussion, semble-t-il.

800. L'article final (art. 142) du sénatus-consulte du 28 floréal s'exprimait comme suit : “ La proposition suivante sera présentée à l'acceptation du peuple, dans les formes déterminées par l'arrêté du 20 floréal an X (1) : “ Le peuple veut „ l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, „ naturelle, légitime et adoptive de NAPOLÉON BONAPARTE, et „ dans la descendance directe, naturelle et légitime de *Joseph* „ *Bonaparte* et de *Louis Bonaparte*, ainsi qu'il est réglé par „ le sénatus-consulte organique de ce jour. „

Le plébiscite eut lieu en prairial et donna 3.572.329 *oui* et 2569 *non* (2).

(1) Voir plus haut, n° 719.

(2) Cfr. le sénatus-consulte du 15 brumaire an XIII et le rapport annexé dans la Coll. HUYGHE, t. I, p. 309 : il y eut dans les départements belges 259.941 *oui* et 112 *non*. — AULARD, *Histoire politique*, pp. 774 et suiv.

801. Comme les actes constitutionnels de l'an VIII et de l'an X, celui du 28 floréal an XII était presqu'exclusivement consacré à l'organisation des grands pouvoirs de l'Etat. Après avoir successivement traité de l'hérédité de la dignité impériale, de la famille impériale, de la régence, des grandes dignités de l'Empire, etc., il s'occupait du Sénat, du Conseil d'Etat, du Corps législatif et du Tribunat, pour apporter à ces institutions les changements nécessaires. Les derniers titres avaient pour objet la Haute Cour impériale et l'ordre judiciaire ainsi que la promulgation des sénatus-consultes et des lois. Sauf la création de la *commission sénatoriale, de la liberté individuelle* et celle de la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, l'acte constitutionnel nouveau, pas plus que les précédents, ne s'occupait de *garanties de droits*. Encore les règles protectrices introduites par lui en matière de presse et d'arrestation n'avaient-elles de libéral que l'apparence. Ajoutons cependant que le serment prêté par l'Empereur lui imposait, entre autres devoirs, celui "... de respecter et de faire respecter les lois du concordat et la liberté des cultes ; de faire respecter l'égalité des droits, la liberté politique et civile ".

802. Après l'établissement de l'Empire, la constitution de l'Etat, telle qu'elle résultait des actes constitutionnels combinés du 22 frimaire an VIII, du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII, pour ne citer que les principaux, subit encore des remaniements partiels. Citons spécialement le sénatus-consulte du 19 août 1807 supprimant le Tribunat, celui du 12 octobre 1807 suspendant l'inamovibilité de la magistrature, et celui du 5 février 1813 relatif à la régence de l'Empire, etc.

CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF

803. Au début de l'Empire, le pouvoir législatif resta constitué comme sous le Consulat à vie (1). Lorsqu'il s'agissait de grandes questions politiques ou de régler soit " tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche ", soit d' " expliquer les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations ", ce pouvoir appartenait collectivement à l'Empereur et au Sénat. Dans les autres cas, il appartenait — sous le haut contrôle du Sénat — à l'Empereur, au Corps législatif et au Tribunat. Plus tard, en 1807, le Tribunat fut supprimé, et le pouvoir législatif s'exerça dès lors, en matière ordinaire, par l'Empereur et le Corps législatif, sous le haut contrôle du Sénat.

§ 1. Le Corps législatif

I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF

804. Composition. Les agrandissements successifs du territoire français résultant des conquêtes de l'Empire entraînèrent une augmentation corrélative du nombre des membres du Corps législatif (2). On vit bientôt siéger dans cette assemblée les députés des départements génois, toscans, romains, hollandais, hanséatiques, etc.

A côté des conquêtes, une autre cause eut pour effet d'augmenter tout au moins transitoirement le nombre des membres du Corps législatif : la suppression du Tribunat,

(1) Voir plus haut, n° 723.

(2) Voir à cet égard les sénatus-consultes d'annexion : 16 vendémiaire an XIV (Gênes), 24 mai 1808 (Parme, Toscane, etc.), 17 février 1810 (Rome), 13 décembre 1810 (Hollande, villes hanséatiques, etc.), tc.

prononcée par le sénatus-consulte du 19 août 1807. Cet acte décidait, en effet, que les tribuns dont le mandat expirait en 1812 (1) entreraient au Corps législatif et feraient partie de ce Corps jusqu'à l'époque où leurs fonctions auraient dû cesser au Tribunat.

805. Aucun changement ne fut apporté à la durée des fonctions législatives, mais le sénatus-consulte organique de l'Empire décida que les membres sortants du Corps législatif pourraient désormais être réélus sans intervalle (art. 78, C. XII).

806. La règle du renouvellement annuel du Corps législatif par cinquième ne fut pas modifiée non plus. Elle subit cependant en fait des accrocs assez notables. C'est ainsi qu'un sénatus-consulte du 30 décembre 1809 (2) prorogea d'office la durée des pouvoirs des députés de la cinquième série, qui devaient sortir le 31 décembre 1809. Cette série ne fut renouvelée que le 9 août 1810. La première série, qui sortait le 31 décembre 1811, ne fut renouvelée que les 5-6 janvier 1813. La quatrième série, enfin, dont les pouvoirs expiraient le le 31 décembre 1812, les vit successivement proroger deux fois par des sénatus-consultes (3). Et ce ne fut qu'à la fin de 1813 qu'un décret (4) vint prescrire la réunion sans délai des collèges électoraux des deux séries (5) dont les pouvoirs étaient expirés, ainsi que la réunion des collèges électoraux de la cinquième série dont les membres sortaient le 31 décembre 1814.

(1) Voir plus bas, n° 831.

(2) La nécessité de cette prorogation fut considérée comme un de ces cas non prévus par la constitution et nécessaires à sa marche, et qui devaient dès lors être réglés par le Sénat. Cfr. le *procès-verbal* de la séance du Sénat du 28 décembre 1809, aux *Archives nationales*, et plus haut, nos 723 et 772.

(3) Sénatus-consultes du 9 janvier 1813 et du 15 novembre 1813.

(4) Décret du 31 décembre 1813.

(5) Savoir la quatrième série (Escaut et Sambre-et-Meuse) dont les pouvoirs auraient dû normalement expirer le 31 décembre 1812 et la troisième série (Ourthe, Deux-Nèthes et Jemmapes) dont les pouvoirs expiraient le 31 décembre 1813.

II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF

807. Élection. Les députés des départements au Corps législatif continuèrent sous l'Empire à être élus par le Sénat, parmi les candidats présentés par les collèges électoraux (1). Toutefois, la première formation des députations départementales des pays annexés eut lieu sans présentation préalable de candidats (2).

L'élection des candidats continua à se faire par un suffrage à plusieurs degrés. Le corps électoral du second degré — les collèges électoraux — resta, à peu de chose près, composé comme sous le Consulat à vie (3). Le corps électoral du premier degré — les assemblées cantonales — subit au contraire une transformation radicale par l'introduction du suffrage universel (sauf les domestiques à gages). Cette modification avait déjà été annoncée par le sénatus-consulte organique du Consulat à vie (4). Après avoir décidé que pour la première fois les assemblées cantonales se composeraient seulement des notables communaux, ce sénatus-consulte ajoutait dans son article 4 : "... (à partir de l'an XII)... l'assemblée de canton sera composée de tous les citoyens domiciliés dans le canton, et qui y jouissent des droits de citoyen „ (5).

Le Gouvernement retarda d'ailleurs assez longtemps la mise à exécution de cette disposition du sénatus-consulte du 16 thermidor an X : ce fut seulement le 17 janvier 1806 qu'un décret impérial vint organiser les assemblées cantonales sur la base du suffrage universel.

(1) Voir plus haut, nos 727 et suiv.

(2) La nomination des députés se faisait alors par voie de sénatus-consulte (voir plus haut, n° 774). Cfr. les sénatus-consultes du 22 février 1806, du 21 septembre 1808, du 19 et du 23 février 1811. Coll. Huyghe, t. III, p. 359 ; t. VII, p. 197 ; t. XII, pp. 182 et suiv. — La Corse fut soumise à un régime électoral spécial. Cfr. le sénatus-consulte du 19 avril 1811.

(3) Voir plus haut, n° 734.

(4) Voir plus haut, n° 728.

(5) Sur la jouissance des droits de citoyen, voir plus haut, nos 610 et 728.

808. L'introduction du suffrage universel dans les assemblées cantonales fut parfaitement illusoire au point de vue de la formation du Corps législatif. Les membres des collèges électoraux que les assemblées cantonales avaient élus, lorsqu'elles ne comprenaient encore que les notables communaux, avaient reçu un mandat à *vie*, et le sénatus-consulte du 16 thermidor avait même décidé que les assemblées cantonales ne pouvaient procéder au remplacement des membres décédés, etc., d'un collège électoral que lorsque ce collège serait réduit aux deux tiers (art. 35). Il en résulta, qu'en règle générale, les listes qui avaient été formées par les notables communaux en l'an XI servirent jusqu'à la fin de l'Empire. En juillet 1813, cependant, dans le département de la Dyle notamment, les assemblées cantonales furent convoquées dans plusieurs cantons pour procéder à des nominations dans les collèges d'arrondissement et dans le collège électoral du département (1).

809. Le corps électoral du premier degré : les assemblées cantonales. Avaient *droit de vote* dans les assemblées cantonales, depuis leur réorganisation sur la base du suffrage universel : " tous les citoyens (2), disait l'art. 8 du décret du 17 janvier 1806, qui, ayant leur domicile politique (3) dans une des communes du canton, seront inscrits sur le registre civique de l'arrondissement ". Ce registre était tenu par les sous-préfets, d'après les renseignements fournis par les maires.

A quelques détails près, les opérations du scrutin furent réglées par le décret du 17 janvier 1806 comme elles l'étaient précédemment par l'arrêté du 19 fructidor an X. Deux inno-

(1) Coll. Huyghe, t. XVII, p. 401.

(2) Sur la qualité de citoyen, voir plus haut, nos 610 et 728.

(3) Sur le domicile politique, voir les art. 2 et 6 de la constitution du 22 frimaire an VIII (voir plus haut, n° 610), les art. 4, 16, 18, 19, 27, 28, 30 et 32 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X (voir plus haut, nos 729, 730, 734, 737), et les art. 45, 50 et 99 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII (voir plus bas, n° 810). Cfr. également les art. 1 à 7 du décret du 17 janvier 1806. — On trouvera dans la Coll. Huyghe, t. III, pp. 330 et suiv., les formules de différents actes relatifs aux assemblées cantonales.

vations toutefois méritent d'être signalées. Avant de voter, les membres de l'assemblée devaient prêter le serment suivant : " Je jure obéissance aux constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur. „ D'autre part, il n'était plus requis pour la validité des opérations que la moitié des membres de l'assemblée eût pris part au vote. " Trente-six heures après l'ouverture du scrutin, disait l'art. 23 du décret du 17 janvier 1806, quel que soit le nombre des personnes qui auront voté, il sera clos et dépouillé. „

810. Les électeurs du second degré : les collèges électoraux de département et d'arrondissement. L'organisation des collèges électoraux ne fut pas radicalement modifiée sous l'Empire, comme l'avait été celle des assemblées cantonales. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII et le règlement organique du 13 mai 1806 (1) introduisirent cependant dans la *composition* de ces collèges et dans leur *fonctionnement* un certain nombre de modifications, dont les principales avaient pour objet d'y renforcer l'influence du Gouvernement.

C'est ainsi que le nombre de leurs membres non élus fut assez notablement accru. D'après l'art. 99 du sénatus-consulte organique de l'Empire, les grands officiers, les commandants et les officiers de la Légion d'honneur étaient de droit membres du collège électoral, soit du département où ils avaient leur domicile, soit de l'un des départements de la cohorte à laquelle ils appartenaient; les simples légionnaires faisaient partie du collège électoral de leur arrondissement. Plus tard, un sénatus-consulte du 22 février 1806 décida que le nombre des premiers ne pouvait dépasser vingt-cinq par collège, et le nombre des seconds, trente, et confia à l'Empereur le soin de faire les désignations individuelles.

Les changements introduits sous l'Empire dans le *fonctionnement* des collèges électoraux concernaient surtout la

(1) Il remplaçait l'arrêté du 19 fructidor an X, en ce qui concerne les collèges électoraux. Voir plus haut, n° 727. — On trouvera les formules d'actes relatifs aux collèges électoraux dans la Coll. Huyghe, t. IV, pp. 190 et suiv.

présidence de ces assemblées, le serment à prêter par leurs membres, et la suppression des candidats supplémentaires.

L'art. 45 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida que chaque titulaire des grandes dignités de l'Empire présiderait un collège électoral de département : le grand-électeur (Joseph Bonaparte) fut chargé de la présidence du collège électoral du département de la Dyle. L'art. 50 décidait de même que chacun des grands officiers de l'Empire présiderait le collège électoral qui lui serait attribué au moment de sa nomination. En cas d'empêchement du titulaire, l'Empereur nommait un vice-président pour le suppléer.

L'art. 56 du sénatus-consulte organique de l'Empire imposait aux membres des collèges électoraux le même serment que celui imposé aux membres des assemblées cantonales (1). D'après l'art. 5 du décret du 13 mai 1806, ce serment devait être adressé par écrit au préfet du département aussitôt après la nomination en qualité de membre du collège électoral.

“ Dans les départements, disait l'art. 27 du décret du 13 mai 1806, où la présentation des deux candidats par collège ne produirait pas un nombre de candidats au moins triple de celui des députés à nommer au Corps législatif, il sera élu, par chaque collège, trois candidats ; il en sera nommé quatre, si la présentation des trois n'est pas suffisante pour former ce nombre triple. „ Le décret du 13 mai 1806 ne prévoyait plus la réduction éventuelle de la liste des candidats effectifs, et il décidait que les *suppléants* ne devaient être appelés à faire partie de la liste des candidats du département que “ si le nombre des doubles emplois (parmi les effectifs) laissait le nombre total des candidats inférieur au triple de celui des places à nommer „ (art. 31) (2).

811. Éligibilité. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII permit aux députés d'être réélus sans intervalle, et celui du 19 août 1807 portant suppression du Tribunat éleva pour l'avenir à quarante ans accomplis l'âge de l'éligibilité (art. 10). “ Les

(1) Voir plus haut, n° 809.
(2) Voir plus haut, n° 735, *in fine*.

législateurs d'une nation généreuse et fière, disait l'exposé des motifs fait au Sénat (1), mais ardente et exaltée dans ses sentiments comme dans ses opinions, doivent avoir toute la maturité de l'âge. Les passions doivent se taire dans leur sein. La raison doit seule se faire entendre et inspirer leurs résolutions. Ce n'est qu'à quarante ans que l'on peut être sûr de trouver dans un homme le calme réfléchi garant de la sagesse de sa volonté. Alors il a une épouse, des enfants, un état, une propriété. Il a deux fois une Patrie. C'est par ces considérations que S. M. vous propose de fixer à quarante ans l'âge nécessaire pour être élu au Corps législatif. „

Signalons encore que le président du collège électoral ne pouvait être nommé par ce collège candidat pour une fonction quelconque comme pris hors du collège (2).

812. Les élections en Belgique sous le Consulat et l'Empire (3). Dans plusieurs départements belges, spécialement dans ceux de l'Ourthe et des Forêts, l'hostilité contre les Français, qui avait caractérisé les élections de l'an V (4), survécut à la chute du Directoire et se manifesta même sous l'Empire. “ C'est avec douleur, écrivait le préfet des Forêts dans un rapport sur les élections de l'an IX (5), que j'ai vu s'exécuter un plan combiné depuis longtemps pour l'exclusion des Français. „ — “ Point de Français sur les listes de notabilité, écrivait le préfet de l'Ourthe (6), tel est le mot d'ordre du plus grand nombre des hommes qui se croient de l'influence. „ En 1805, dans le département des Forêts, les adversaires de la France avaient encore ouvertement dirigé les élections. “ Ces messieurs, dit un rapport de gendarmerie, se sont répandus dans les estaminets où se réunissaient les

(1) Procès-verbal de la séance du 14 août 1807. *Archives nationales.*

(2) Art. 34 du décret du 13 mai 1806.

(3) de Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, pp. 376 et suiv., et t. II, pp. 200 et suiv. ; Poullet, *Quelques notes sur l'esprit public*, pp. 54, 59, 66, 75.

(4) Voir plus haut, no 24.

(5) Rapport du 19 brumaire an X (10 novembre 1801). Poullet, *ouv. cité*, p. 55 ; Lanzac, t. I, *ouv. cité*, p. 376.

(6) Rapport du 28 germinal an IX. Poullet, *ouv. cité*, p. 55.

électeurs et là, par des invectives contre le préfet et tout ce qu'ils appellent étrangers (ils désignent par là les anciens Français), ils sont parvenus à leur enlever tous les suffrages „ (1).

Remarquons d'ailleurs que dès l'an XII le Gouvernement, désireux d'assimiler les départements réunis par la douceur plutôt que par la contrainte, avait manifesté lui-même aux préfets le désir de voir " le choix des collèges électoraux se fixer sur des indigènes plutôt que sur d'anciens Français „ (2).

813. Au début du Consulat à vie, les notables communaux (3) s'étaient assez régulièrement rendus aux *assemblées cantonales.* Ainsi, dans presque tous les cantons du département de la Dyle la majorité absolue des inscrits avait pris part au vote. Dans d'autres départements, le petit nombre des votants empêcha souvent d'aboutir à un résultat. Lorsque après 1806 les assemblées cantonales furent constituées sur la base du suffrage universel, la grande majorité des citoyens inscrits s'abstint de prendre part à leurs travaux. En 1810, par exemple, sur 90.673 citoyens ayant le droit de vote dans le département de la Dyle, il en vint 14.564 aux assemblées. Trois ans plus tard, le préfet du département écrivait : " A chaque convocation, le nombre des votants diminue „, et son collègue de Liége : " On ne remarque aucun empressement en faveur de ces sortes de réunions politiques, qui finiront par être abandonnées : le public paraît très indifférent pour l'exercice de cette espèce de droit „ (4). Le décret du 17 janvier 1806 avait donc été sagement inspiré en ne subordonnant plus la validité des scrutins à la présence de la majorité des inscrits.

Les *collèges électoraux d'arrondissement* et *de département* furent un peu plus fréquentés, tout au moins pendant

(1) Cité dans POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public*, p. 67. — Cfr. sur les élections de l'Ourthe en 1808, LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, p. 202.

(2) Rapport du préfet de l'Ourthe, du 18 vendémiaire an XII, POULLET, *ouv. cité*, p. 75.

(3) Voir plus haut, nº 612.

(4) Citations de M. DE LANZAC, *ouv. cité*, t. II, p. 201.

les premières séances de leurs sessions. “ La plupart des électeurs, écrivait en 1805 le préfet de l'Escaut (1), n'assistaient aux séances que lorsqu'ils savaient que leur voix pouvait être utile à telle personne dont ils connaissaient et appuyaient le désir d'être promue à une place. „ Les premiers choix une fois faits, les séances étaient désertées. C'est ainsi qu'en l'an XI, au troisième tour de scrutin, il n'y avait plus au collège électoral de Sambre-et-Meuse que trente et un votants sur cent quarante et un (2). En 1811, faute du *quorum* exigé (3), le collège électoral du département de la Lys fut dans l'impossibilité de nommer un seul candidat au Conseil général (4).

814. L'esprit qui animait les assemblées cantonales et les collèges électoraux se distingua, surtout après le Concordat, par des tendances très conservatrices et très gouvernementales. “ Les assemblées cantonales, écrivait en septembre 1803 le préfet de Jemmapes, avaient appelé dans les collèges électoraux la plupart des citoyens marquants dans le département par leurs propriétés ou par les places qu'ils ont occupées ou occupaient encore. Beaucoup de membres de la ci-devant noblesse en faisaient partie. On était incertain de savoir s'ils se présenteraient aux collèges... Ils ont paru. Bien plus, plusieurs d'entre eux connus précédemment pour des principes opposés non au gouvernement consulaire, mais au régime républicain, ont paru ambitionner les suffrages de l'assemblée et de devenir candidats pour une fonction quelconque. „ Même symptôme dans les Deux-Nèthes : “ Les choix sont en général très bons, écrivait le préfet, et se sont réunis sur des propriétaires riches et considérés, sur des hommes de loi et autres personnes de la même classe „ (5).

Sauf dans les départements où l'hostilité aux Français continua à se manifester dans les élections, les efforts des

(1) Citation de M. DE LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 379.

(2) *Ibid.*, p. 380.

(3) D'après l'art. 17 du décret du 13 mai 1806, le scrutin devait rester ouvert jusqu'à ce que la moitié des membres du collège eût voté.

(4) LANZAC, *ouv. cité*, t. II, p. 202.

(5) Rapports du 29 fructidor an XI et du 13 fructidor an XI, cités dans POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public*, p. 59.

préfets réussirent en général à assurer l'élection de personnages " agréables au Gouvernement „. En 1810, dans le département de la Dyle, le préfet remarquait que " tenir de quelque manière que ce soit, et à un titre quelconque au Gouvernement „ est pour les électeurs un motif de préférence. Dans le département des Forêts cependant, les choix gardèrent jusqu'à la fin de l'Empire un caractère assez démocratique. " La généralité des électeurs, disait le préfet, marchent à la voix des huissiers, des porteurs de contraintes, des prêteurs sur gages, dont les basses menées font prévaloir ordinairement ce qu'il y a de plus commun dans le barreau. La ci-devant noblesse, la haute bourgeoisie sont inflexiblement exclues des candidatures. Les sous-préfets sont les seuls qui, lorsqu'il s'agit d'eux-mêmes, triomphent quelquefois de cette habitude populacière „ (1).

815. On se rappelle que d'après le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la présidence de certains collèges électoraux était confiée à de grands personnages de l'Empire (2). C'est ainsi que le collège électoral du département de la Dyle ressortissait au prince grand-électeur. Joseph Bonaparte vint en cette qualité présider les opérations électorales à Bruxelles en l'an XIII. Quand il fut appelé au trône d'Espagne, ce fut le vice-grand-électeur, prince de Bénévent, qui dut le suppléer dans ces fonctions. La session du collège électoral de la Dyle en 1810 fut, en conséquence, ouverte par Talleyrand. Il y prononça, dit M. de Lanzac (3), " une allocution adulatrice, qui ne trahissait ni les ressentiments du ministre disgracié, ni les visées du dignitaire mécontent „.

Les grands personnages de l'Empire ne se souciaient guère souvent de leurs fonctions présidentielles. C'est ainsi qu'il fallut la volonté formelle de l'Empereur pour amener le maréchal Brune à venir présider à Gand, en 1807, le collège de l'Escaut. " Débarqué en Flandre, d'assez méchante humeur, dit encore M. de Lanzac, il y trouva un collège électoral

(1) Rapport du 5 février 1811. Lanzac, *ouv. cité*, t. II, p. 203.
(2) Voir plus haut, n° 810.
(3) *Ouv. cité*, t. II, p. 203.

clairsemé, désuni, dont les opérations menaçaient de traîner en longueur. Son impatience n'y tint pas : à deux reprises, après des ballottages qui avaient à ses yeux le grand tort de retarder la fin de la session, il admonesta les électeurs avec une brusquerie toute militaire et leur enjoignit de s'accorder un peu mieux dans leurs votes : malgré tout, il lui fallut prolonger son séjour jusqu'au 11 (1). Les détails de cette présidence peignent bien les mœurs politiques de l'époque „ (2).

III. — LE FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF

816. L'Empire ayant donné au Corps législatif le droit d'examen et de discussion des lois que les combinaisons de Siéyès lui avaient refusé, les règles relatives au fonctionnement de cette assemblée furent assez notablement modifiées, spécialement par le sénatus-consulte qui supprimait le Tribunat (19 août 1807) A la fin de l'Empire, le sénatus-consulte du 15 novembre 1813 modifia une dernière fois le système de nomination du président.

817. DES SESSIONS. Les principes fondamentaux qui réglaient la tenue des sessions ne furent pas modifiés. Leur ouverture, toutefois, se fit avec plus de solennité que jadis, en vertu d'une décision qui remontait au Consulat à vie : l'Empereur la faisait en personne (3). Les sessions se firent d'ailleurs de plus en plus courtes (4). En 1812, il n'y eut pas de session du tout.

(1) La session s'était ouverte le 1er novembre.

(2) LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, p. 204.

(3) Sénatus-cons. du 28 frimaire an XII, art. 1 et suiv. : les règles nouvelles ne furent appliquées pour la première fois que sous l'Empire. — Voir aussi le sénatus-cons. organ. du 15 nov. 1813.

(4) A partir de l'an XI, les arrêtés ou décrets de convocation et de clôture fixèrent aux sessions la durée suivante :

an XI, du 1er vent. au 8 prair. Arr. 10 niv. et 7 prair. an XI ;
an XII, du 15 niv. au 3 germ. Arr. 2 frim. et 2 germ. an XII ;
an XIII, du 1er frim. au 15 vent. Décr. 25 vend. et 15 vent. an XIII ;
1806, du 1er mars au 12 mai. Décr. 6 niv. an XIV et 5 mai 1806 ;
1807, du 16 août au 18 sept. Décr. 1er juill. et 15 sept. 1807 ;
1808, du 25 octob. au 31 déc. Décr. 14 sept. et 14 déc. 1808 ;

818. Règlement d'ordre intérieur. *Des séances.* Le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII décida, en suite du droit d'examen et de discussion qui venait d'être rendu au Corps législatif, que les séances de cette assemblée se distingueraient à l'avenir en séances ordinaires et en comités généraux.

Les *séances ordinaires* étaient composées des membres du Corps législatif, des orateurs du Conseil d'Etat, et, jusqu'à la suppression du Tribunat, des orateurs du Tribunat. Elles continuaient à être publiques. Mais au lieu de trois orateurs, le Tribunat en envoyait six : deux par section.

Les *comités généraux* n'étaient composés que des membres du Corps législatif. Ils étaient tantôt publics, tantôt secrets.

Le Corps législatif se formait en comité général : 1° sur l'invitation du président pour les affaires intérieures du corps, 2° sur une demande faite au président et signée par cinquante membres. " Dans ces deux cas, disait l'art. 83 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le comité général est secret, et les discussions ne doivent être ni imprimées ni divulguées. "

Le Corps législatif pouvait également se former en comité général, sur la demande des orateurs du Conseil d'État spécialement autorisés à cet effet. " Dans ce cas, disait le même article, le comité général est nécessairement public. "

819. Le sénatus-consulte organique du 15 novembre 1813 modifia les règles relatives à la formation du bureau : le président du Corps législatif devait désormais être nommé par l'Empereur, sans présentation de candidats par le corps.

1809, du 1er déc. 1809 au 22 jan. 1810. Déc. 30 oct. 1809 et 19 jan. 1810;
1810, du 1er février au 21 avril. Déc. 22 janv. et 19 avril 1810;
1811, du 16 juin au 25 juill. Déc. 17 avril, 31 mai et 19 juillet;
1813, du 14 fév. au 25 mars. Déc. 3 et 9 janv., du 4 fév. et 22 mars.
En 1812, il n'y eut pas de session. A la fin de 1813, une session extraordinaire fut convoquée. Elle s'ouvrit le 19 décembre (décrets du 25 octobre et du 29 novembre), mais un décret du 31 décembre 1813 prononça l'ajournement du Corps législatif.

820. *Procédure des délibérations* (1). Avant la suppression du Tribunat déjà, la procédure des délibérations du Corps législatif avait été modifiée comme conséquence du droit que l'Empire lui avait accordé d'examiner et de discuter les lois en séance de comité général. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII prit des précautions diverses pour empêcher que les prérogatives nouvelles ne tournassent trop facilement à l'échec des projets du Gouvernement : aucune délibération ne pouvait être prise dans les comités généraux ; après la clôture de la discussion de la loi par les membres du Corps législatif, la délibération devait être ajournée au lendemain en séance ordinaire ; le jour où le Corps législatif devait voter sur le projet de loi, il devait entendre, dans la même séance, le résumé que faisaient les orateurs du Conseil d'Etat ; pour mettre, enfin, obstacle à ce que les discussions traînassent en longueur, l'art. 86 du sénatus-consulte décida : " la délibération d'un projet de loi ne peut dans aucun cas être différée de plus de trois jours au delà de celui qui avait été fixé pour la clôture de la discussion. „

821. Après la suppression du Tribunat, le Corps législatif fut chargé de l'examen préalable des lois par l'intermédiaire de commissions formées dans son sein. La procédure des délibérations fut dès lors réglée comme suit. Lorsqu'un orateur du Conseil d'Etat avait lu au Corps législatif un projet de loi et en avait exposé les motifs, ce projet était renvoyé à l'examen d'une des trois commissions formées au sein de l'assemblée. En cas de discordance d'opinions entre la section du Conseil d'Etat qui avait rédigé le projet de loi et la commission compétente du Corps législatif, l'une et l'autre devaient se réunir en conférence sous la présidence de l'archichancelier de l'Empire ou de l'architrésorier, suivant la nature des objets à examiner. Cet examen préalable terminé, le projet était discuté devant le Corps législatif. Si les conseillers d'Etat et les membres de la commission du Corps législatif étaient du même avis, le président de la

(1) Sur la procédure à suivre dans la rédaction des adresses, voir le décret du 25 février 1809.

commission était entendu, après que l'orateur du Conseil d'Etat eut exposé devant le Corps législatif les motifs de la loi. Lorsque la commission se décidait contre le projet de loi, tous les membres de la commission avaient la faculté d'exposer devant le Corps législatif les motifs de leur opinion.

822. *Des commissions.* " Les sections du Tribunat, disait l'art. 87 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, sont les seules commissions du Corps législatif, qui ne peut en former d'autres que dans le cas énoncé art. 113... (dénonciation des ministres, etc.). „ Cette règle fut changée par le sénatus-consulte du 19 août 1807 qui supprimait le Tribunat. " A l'avenir, disait son art. 1er, et à compter de la fin de la session qui va s'ouvrir, la discussion préalable des lois qui est faite par les sections du Tribunat, le sera, pendant la durée de chaque session, par trois commissions du Corps législatif, sous le titre, — la première, de commission de législation civile et criminelle ; — la seconde, de commission d'administration intérieure ; — la troisième, de commission des finances. „

Ces commissions étaient composées de sept membres. En règle générale, ces membres devaient être nommés par le Corps législatif, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix (art. 2). La commission de législation devait, autant qu'il serait possible, comprendre quatre jurisconsultes (art 3). Par exception, les membres des commissions pouvaient être désignés par l'Empereur (1). " Lorsque les circonstances, disait l'art. 8 du sénatus-consulte du 19 août 1807, donneront lieu à l'examen de quelque projet d'une importance particulière, il sera loisible à l'Empereur d'appeler, dans l'intervalle de deux sessions, les membres du Corps législatif nécessaires pour former les commissions, lesquelles procéderont de suite à la discussion préalable du projet ; ces commissions se trouveront nommées pour la session prochaine. „

Le président des commissions était toujours nommé par l'Empereur, soit parmi leurs membres, soit parmi les autres membres du Corps législatif (art. 2).

(1) Voir, par exemple, les décrets du 16 septembre 1808 et du 24 janvier 1810. *Archives parlementaires.*

Les commissions délibéraient " séparément et sans assistants „ (art. 2). Elles ne nommaient pas de rapporteurs. Si elles admettaient le projet de loi, leur président était entendu par le Corps législatif; si elles se décidaient contre le projet, tous les membres de la commission avaient la faculté d'exprimer leur manière de voir devant le Corps législatif.

823. Cette discordance d'opinions n'eut guère l'occasion de se manifester. Car le Gouvernement, après la suppression du Tribunat, traita les commissions du Corps législatif comme il avait traité jadis les sections du Tribunat : il leur communiqua officieusement les projets de loi et s'efforça de réaliser l'accord entre les sections du Conseil d'Etat et les commissions du Corps législatif, avant la présentation officielle des projets à ce dernier (1).

824. Caractères généraux du mandat. *Serment. Incompatibilités*, etc. (2). " Les membres du Corps législatif..., disait l'art. 56 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, prêtent serment en ces termes : " Je jure obéissance aux „ constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur. „

Aucune loi nouvelle n'intervint sous l'Empire pour régler la question des incompatibilités. Mais un avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1811 déclara abrogée toute incompatibilité entre l'exercice des fonctions législatives et celles de membres des cours et des tribunaux et de leurs parquets respectifs : " Considérant, disait cet avis, que les règles établies par les lois antérieurement rendues ne peuvent plus être appliquées aujourd'hui ; que ces règles ont été faites à une époque où les séances du Corps législatif n'étaient pas périodiques ; qu'alors les juges étaient nommés seulement pour cinq ans :... est d'avis qu'il n'y a pas lieu de remplacer pour la durée de l'exercice de leurs fonctions au Corps légis-

(1) Voir plus haut, nos 621, 639-640. — En parcourant aux *Archives parlementaires* les débats du Corps législatif, on se rendra compte du caractère sommaire que revêtit sous l'Empire la discussion des lois.

(2) Sur les immunités, etc., voir plus haut, n° 622, et plus bas, n° 873.

latif, les membres des cours et tribunaux ou de leurs parquets, qui y ont été, ou seront nommés députés; qu'ils doivent être suppléés pour leur service judiciaire, comme en cas de maladie ou absence par congé. „

IV. — LES ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

825. Attributions d'ordre législatif. Manière de les exercer. Les sénatus-consultes relatifs aux constitutions de l'Empire ne portèrent guère (1) atteinte aux attributions d'ordre législatif du Corps législatif. Mais ils transformèrent radicalement les conditions dans lesquelles il exerçait ses prérogatives à cet égard. Celui du 28 floréal an XII permit, en séance de comité général, l'examen et la discussion des projets de loi par les membres du Corps législatif eux-mêmes, tandis qu'auparavant ces membres se bornaient à entendre les orateurs du Conseil d'État et du Tribunat. Celui du 19 août 1807 chargea les commissions du Corps législatif de l'examen préalable. Par le moyen des conférences avec les sections du Conseil d'État, ces commissions pouvaient demander et obtenir l'amendement des projets dans le sens des vues du Corps législatif (2).

826. En rendant à l'assemblée législative le travail préparatoire et le droit de discuter, les sénatus-consultes de l'Empire avaient rompu nettement avec les combinaisons de Siéyès (3). Bonaparte n'avait d'ailleurs jamais beaucoup goûté la division entre des assemblées différentes des fonctions propres à toute chambre législative. Dès l'an X, il songeait à la réforme achevée en 1807. “ Si les collèges électoraux (créés à cette époque), disait-il, sont bien composés et animés d'un bon esprit, on s'occupera d'une meilleure organisation du Corps législatif. Car ces sourds-muets sont ridicules.

(1) L'art. 133 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida cependant que l'organisation de la Haute Cour devait être décrétée par un sénatus-consulte au lieu de l'être par une loi, comme le voulait l'art. 73 de la constitution du 22 frimaire an VIII.

(2) Voir plus haut, nos 640 et 820-823.

(3) Voir plus haut, nos 605, 621, 738 et 820.

C'est de l'invention de Siéyès. Il n'y a de bon que les deux chambres. Nous avons déjà le Sénat „ (1). — “ Le Corps législatif, disait l'exposé des motifs fait au Sénat du sénatus-consulte du 19 août 1807, n'entend que les conseillers d'État et les tribuns, et s'il peut en comité général écouter les observations de ses membres, ces observations sont sans résultat, parce qu'il n'a point de moyens constitutionnels de les faire parvenir au trône. C'est au corps intermédiaire, au Tribunat placé entre le Conseil d'État et le Corps législatif que ce droit de représentation appartient... Peu de lois ont été présentées au Corps législatif qui n'eussent reçu de leur communication au Tribunat quelqu'amélioration remarquable. Mais les travaux du Tribunat ne sont-ils pas restés trop étrangers au Corps législatif? Ne faut-il pas restituer à ce corps la part qu'il peut en réclamer? N'est-il pas convenable d'appeler les membres de l'assemblée législative eux-mêmes à discuter les grands intérêts sur lesquels ils prononcent, à examiner l'étendue des sacrifices annuels demandés à la propriété par le Gouvernement, à vérifier l'usage qu'il en a fait (2)? D'ailleurs, ajoutait encore l'exposé, par le fait qu'il représente plus directement les départements, le Corps législatif connaît mieux les besoins du pays. „

827. Si, en droit, les attributions du Corps législatif ne furent pas modifiées sous l'Empire, en fait l'Empereur prit de plus en plus l'habitude de se passer de son intervention. Il légiféra par voie de sénatus-consulte ou à coup de décrets. C'est ainsi qu'en 1805, lors de la guerre contre l'Autriche, le contingent fut décrété par un sénatus-consulte. La classe à lever comprenait, — à cause du changement du calendrier — des jeunes gens appartenant à un exercice de quinze mois (22 septembre 1805 au 31 décembre 1806). Cette circonstance ainsi que l'urgence servirent de prétexte pour enlever au Corps législatif — qui n'était pas en session — une de ses

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 315.

(2) L'exposé des motifs du sénatus-consulte du 19 août 1807 est reproduit dans le procès-verbal de la séance du Sénat en date du 14 août 1807 *(Archives nationales)*, ainsi que dans les *Archives parlementaires*.

attributions les plus normales : les levées d'hommes. Dans la suite, cette attribution ne lui fut plus restituée, et les contingents continuèrent à être levés en vertu de sénatus-consultes (1). A plusieurs reprises, l'Empereur porta atteinte au droit du Corps législatif de consentir l'impôt. Ce droit était cependant garanti par un texte formel de la constitution (art. 45, C. VIII) (2). Le monopole des tabacs, par exemple, fut définitivement institué par un simple décret. En 1813, l'Empereur créa de sa propre autorité trente centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, plus deux décimes additionnels sur le sel et un décime sur toutes les taxes indirectes et les octrois (3). En 1814, le décret du 9 janvier établit d'office, dans les mêmes conditions, le budget de 1814, en doublant les contributions mobilière et des portes et fenêtres et en portant à cinquante les centimes additionnels à l'impôt foncier (4).

828. Attributions diverses. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII transforma en simple faculté de dénonciation le droit d'accusation qui appartenait au Corps législatif à l'égard des ministres (5). Ce droit de dénonciation pouvait même s'exercer à l'égard d'autres agents du Gouvernement. " Les ministres et les conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque d'administration publique peuvent, disait l'art. 110 du sénatus-consulte, être dénoncés, s'ils ont donné des ordres contraires aux constitutions et aux lois de l'Empire. Peuvent également être dénoncés, ajoutait l'art. 111 : 1° les capitaines généraux des colonies, les préfets coloniaux, les commandants des établissements français hors du continent, les administrateurs généraux, lorsqu'ils ont prévariqué ou

(1) Voir plus bas, le livre VII consacré à la force publique.

(2) Voir plus haut, n° 622. Il était garanti également par le serment de l'Empereur. Cfr. plus bas, n° 860.

(3) Décret du 11 novembre 1813. Cfr. également le décret du 9 décembre 1809, etc.

(4) Stourm, *Le Budget*, p. 40. — Cfr. plus bas, le livre VI consacré aux finances publiques.

(5) Voir plus haut, n°s 623, 626 et 703.

abusé de leur pouvoir ; 2º les généraux de terre ou de mer qui ont désobéi à leurs instructions ; 3º les préfets de l'intérieur qui se rendent coupables de dilapidation ou de concussion. „ Enfin, le Corps législatif pouvait pareillement dénoncer les ministres ou agents de l'autorité, lorsqu'il y avait eu, de la part du Sénat, déclaration de fortes présomptions de détention arbitraire ou de violation de la liberté de la presse (1).

829. Rapports du corps législatif avec le gouvernement. Quant au droit de faire parvenir au Gouvernement une adresse à l'occasion d'une communication de celui-ci, le Corps législatif n'osa s'en servir que pour s'associer aux flatteries qui de toutes parts et en toutes circonstances s'adressaient à l'Empereur. Une seule fois, dans le désarroi de la fin de 1813, il voulut profiter de sa prérogative pour faire entendre quelques vérités utiles et pour demander, au nom de la France, la prompte conclusion de la paix : il fut immédiatement ajourné (2).

830. Lorsque le Tribunat fut supprimé et que le droit d'examen préalable des lois fut transféré au Corps législatif, il fut expressément déclaré que le droit de contrôle qui appartenait aux tribuns sur la marche de l'administration, ne passait pas au Corps législatif. “ Un projet de sénatus-consulte qui va vous être présenté (3), disait au Sénat le prince archichancelier de l'Empire, tend à faire cesser l'institution du Tribunat et à placer dans le Corps législatif l'exercice des *seules* fonctions tribuniciennes dont l'usage puisse se concilier avec l'ensemble de nos constitutions „ (4).

(1) Voir plus bas, nos 843 et suiv.

(2) Décret du 31 décembre 1813. — Cfr. Thiers, *ouv. cité*, t. V, pp. 249 et suiv.

(3) Celui du 19 août 1807.

(4) Procès-verbal de la séance du Sénat du 14 août 1807. *Archives nationales.*

§ 2. *Le Tribunat sous l'Empire*

831. Organisation. Avant sa suppression par le sénatus-consulte du 19 août 1807, l'organisation du Tribunat avait été modifiée une dernière fois. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida que les fonctions de ses membres dureraient dix ans au lieu de six (art. 88) (1). Le renouvellement par moitié était maintenu. Il devait avoir lieu tous les cinq ans.

Les membres en fonctions devaient sans élection nouvelle profiter, dans une certaine mesure, de l'augmentation de la durée du mandat (2). " Le premier renouvellement, disait l'art. 89, aura lieu, pour la session de l'an XVII (3), conformément au sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X.„ Il est vrai qu'à cette époque le Tribunat avait vécu. Mais le sénatus-consulte du 19 août 1807 décida que les membres du Tribunat qui faisaient partie de la série à renouveler en 1812 (4) entreraient au Corps législatif et feraient partie de ce corps jusqu'à l'époque où leurs fonctions devaient cesser au Tribunat.

832. Fonctionnement. Le sénatus-consulte du 28 floréal apporta de graves modifications au fonctionnement du Tribunat. Elles concernaient surtout la nomination du bureau et la procédure des délibérations.

(1) Voir plus haut, nº 749.

(2) En thermidor an XII déjà, parmi les 50 membres qui avaient été désignés pour faire partie du Tribunat en l'an XIII (voir plus haut, nº 751), il n'y en avait plus, par suite de décès, etc., que 43 en fonctions. Pour remplacer les manquants, l'idée fut émise au Sénat de proroger les pouvoirs des tribuns qui devaient sortir en l'an XIII. Cfr. *le procès-verbal* de la séance du Sénat du 5 thermidor an XII *(Archives nationales)*. — Il semble qu'on se soit arrêté à ce parti, car six des dix tribuns qui devaient sortir en l'an XIII figurent à l'*Almanach impérial* de 1806 comme faisant encore partie de cette assemblée à cette époque.

(3) L'an XVII aurait, sans la suppression du calendrier républicain, correspondu à l'année 1808-1809.

(4) Primitivement, c'est-à-dire avant que la durée du mandat n'eût été portée à dix ans, cette série aurait dû sortir en l'an XIX (1810-1811). — Voir plus haut, nº 751.

833. *Bureau et questure.* Le Tribunat perdit le droit de nommer son président. “ Le président du Tribunat, disait l'art. 90 du sénatus-consulte, est nommé par l'Empereur, sur une présentation de trois candidats faite par le Tribunat, au scrutin secret et à la majorité absolue. „ Ses fonctions duraient deux ans (art. 91). Le même sénatus-consulte substitua aux inspecteurs de la salle élus par l'assemblée deux *questeurs* nommés par l'Empereur, “ sur une liste triple de candidats choisis par le Tribunat au scrutin secret et à la majorité absolue „ (art. 92). Un des questeurs était renouvelé chaque année. Les questeurs exerçaient les mêmes attributions que celles confiées aux questeurs du Corps législatif par le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (1).

834. *Procédure des délibérations* (2). Les règles suivies par le Tribunat dans l'examen des *projets de loi* furent complètement bouleversées. “ En aucun cas, disait l'art. 97 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les projets de loi ne peuvent être discutés par le Tribunat en assemblée générale. „ Seul le travail préparatoire était maintenu au profit de ce corps. Il se faisait dans les trois sections entre lesquelles le Tribunat devait, aux termes de l'art. 76 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, confirmé par l'art. 93 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, se diviser : section de la législation ; section de l'intérieur ; section des finances.

“ Chaque section, disait l'art. 96, discute séparément et en assemblée de section, les projets de loi qui lui sont transmis par le Corps législatif. Deux orateurs de chacune des trois sections portent au Corps législatif le vœu de leur section et en développent les motifs. „

Le président de chaque section était désigné par le président du Tribunat sur une liste de trois membres, formée par la section. Les fonctions de président duraient un an.

En privant le Tribunat du droit de discuter en assemblée générale les projets de loi et en transportant ce droit au Corps

(1) Voir plus haut, nos 634 et 744.

(2) Voir aux *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 394, les dispositions ajoutées le 29 frimaire an XIII au règlement d'ordre intérieur.

législatif siégeant en comité général, l'Empereur semble avoir voulu dès l'an XII préparer les voies à la réorganisation du Corps législatif telle qu'elle devait aboutir en 1807 (1), car l'opposition du Tribunat n'était vraiment plus à craindre à cette époque. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait, en effet, donné une consécration officielle aux conférences officieuses qui se tenaient précédemment entre les sections du Conseil et celles du Tribunat. " Lorsque, disait l'art. 95, les sections respectives du Conseil d'État et du Tribunat demandent à se réunir, les conférences ont lieu sous la présidence de l'archi-chancelier de l'Empire ou de l'archi-trésorier, suivant la nature des objets à examiner. "

835. Les délibérations du Tribunat en assemblée générale ne furent d'ailleurs pas supprimées complètement : l'art. 97 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII les maintenait pour l'exercice des fonctions tribuniciennes étrangères à l'ordre législatif. Mais on sait quel modeste usage le Tribunat faisait de ces attributions (2).

836. Attributions. Les attributions d'*ordre législatif* (3) du Tribunat ne furent pas plus modifiées sous l'Empire que ne l'avaient été celles du Corps législatif. Mais elles furent autrement exercées. Le vœu d'adoption ou de rejet, au lieu d'émaner de l'assemblée générale après une discussion publique des lois, n'émanait plus que des sections confinées à un simple travail d'examen préparatoire, chaque section votant séparément et discutant à huis clos. Au lieu de branche indépendante du pouvoir législatif, le Tribunat était presque réduit au rôle de commission du Corps législatif. Il en résulte qu'en supprimant le Tribunat, le sénatus-consulte du 19 août 1807 modifia plutôt en droit qu'en fait les rouages du pouvoir législatif. On se rappellera, en effet, qu'en vertu de ce sénatus-consulte le travail préparatoire, dans l'examen des lois,

(1) Voir plus haut, nos 804, 821-823 et 826.
(2) Voir plus haut, no 645.
(3) Sur les autres attributions qui ne furent pas modifiées en droit, voir plus haut, nos 754-755.

était désormais confié aux commissions à créer dans le sein du Corps législatif, et que les membres du Tribunat dont le mandat n'expirait qu'en 1812 étaient appelés à faire partie du Corps législatif jusqu'à cette époque (1).

§ 3. Le Sénat

I. — ORGANISATION DU SENAT

837. Composition. L'Empire introduisit dans la composition du Sénat deux règles nouvelles destinées à y faire prévaloir davantage encore l'influence du Gouvernement. Aux membres du Grand conseil de la Légion d'honneur que le Consulat à vie avait élevés de plein droit à la dignité de sénateur, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta : 1° les princes français ayant atteint leur dix-huitième année ; 2° les titulaires des grandes dignités de l'Empire (2). Il décida, d'autre part, qu'il n'y aurait plus de limite maxima (3) au nombre des citoyens " que l'Empereur jugerait convenable d'élever à la dignité de sénateur „ (art. 57, C. XII).

838. Élection. Les sénateurs à la nomination du Sénat continuèrent à être nommés " sur la présentation de candidats choisis par l'Empereur sur les listes formées par les collèges électoraux de *département* „ (art. 57, C. XII). " Toutes les fois, disait l'art. 98 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qu'un collège électoral de département est réuni pour la formation de la liste des candidats au Corps législatif, les listes de candidats pour le Sénat sont renouvelées. — Chaque renouvellement rend les présentations antérieures de nul effet „ (4).

(1) Voir plus haut, n° 804.

(2) A partir de l'Empire d'ailleurs, et sauf la disposition transitoire de l'art. 36 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le Grand conseil de la Légion d'honneur ne comprit plus d'autres membres que les grands dignitaires de l'Empire. Cfr. plus bas, n° 870, et, plus haut, nos 685 et suiv.

(3) Voir plus haut, n° 757. — En fait, l'Empereur ne dépassa guère la limite qu'avait fixée le sénatus-consulte du 16 thermidor an X.

(4) Cfr. plus haut, n° 758.

839. Éligibilité. L'art. 100 du sénatus-consulte organique de l'Empire introduisit une règle nouvelle en ce qui concerne l'éligibilité des candidats présentés par les collèges électoraux : “ Les préfets, disait-il, et les commandants militaires des départements ne peuvent être élus candidats au Sénat par les collèges électoraux des départements dans lesquels ils exercent leurs fonctions. „

II. — LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT SOUS L'EMPIRE

840. Permanence du sénat. L'Empire maintint au Sénat son caractère d'assemblée permanente. D'importantes modifications furent néanmoins introduites dans son fonctionnement par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Elles concernaient principalement la présidence de l'assemblée, la procédure des délibérations et la création des commissions permanentes de la liberté individuelle et de la liberté de la presse.

841. Règlement d'ordre intérieur. *Séances*. L'Empereur ou un grand dignitaire de l'Empire, désigné par lui, pouvait présider les séances du Sénat. Il y avait, en outre, un président en titre. “ Le président du Sénat est nommé par l'Empereur, disait l'art. 58 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et choisi parmi les sénateurs. Ses fonctions durent un an. „ Aux termes de l'art. 59, c'était le président du Sénat qui convoquait l'assemblée, soit sur un ordre du propre mouvement de l'Empereur, soit sur la demande, ou des commissions sénatoriales créées pour veiller au respect de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, ou d'un sénateur dénonçant à l'assemblée un décret du Corps législatif, ou d'un officier du Sénat (1) pour les affaires intérieures du corps. Le président devait rendre compte à l'Empereur des convocations faites sur la demande des commissions ou d'un sénateur, de leur objet, et des résultats des délibérations du corps (art. 59, C. XII).

(1) Voir plus haut, n° 763.

842. Procédure des délibérations. L'Empire avait conféré au Sénat une attribution nouvelle : il pouvait, dans les six jours qui suivaient l'adoption d'une loi par le Corps législatif, exprimer l'opinion *qu'il n'y avait pas lieu à promulguer la loi* (art. 71, C. XII). Des règles de procédure spéciales entouraient l'exercice de cette attribution. Il fallait une dénonciation formelle et motivée du décret du Corps législatif par un sénateur (art. 70, C. XII) et " trois lectures du décret dans trois séances tenues à des jours différents " (art. 71, C. XII).

843. *Des commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse.* En vue de remplir la mission de contrôle qui appartenait au Sénat à l'égard des actes des ministres intéressant la liberté de la presse ou la liberté individuelle (1), le sénatus-consulte du 28 floréal an XII créa dans le sein de l'assemblée deux commissions spéciales dites *commission sénatoriale de la liberté individuelle* et *commission sénatoriale de la liberté de la presse.* Elles étaient composées de sept membres, nommés par le Sénat et choisis dans son sein. Un membre de chacune des commissions cessait ses fonctions tous les quatre mois (2).

844. Les ministres devaient donner connaissance à la commission sénatoriale de la liberté individuelle des arrestations ordonnées par eux conformément à l'art. 46 de la constitution, lorsque les personnes arrêtées n'étaient pas traduites devant les tribunaux dans les dix jours de leur arrestation (3). La commission pouvait également être saisie par les intéressés, par leurs parents ou leurs représentants.

Lorsque la commission estimait que la détention n'était pas justifiée par l'intérêt de l'Etat, elle invitait le ministre qui avait ordonné l'arrestation, à faire mettre en liberté la personne détenue, ou à la renvoyer devant les tribunaux

(1) Voir plus haut, n° 828, et plus bas, n° 851.

(2) Le sort réglait l'ordre de sortie. Procès-verbal de la séance du Sénat du 14 vendémiaire an XIII. *Archives nationales.*

(3) Voir plus haut, n° 677.

ordinaires. Si, après trois invitations consécutives, renouvelées dans l'espace d'un mois, la personne détenue n'était pas mise en liberté ou renvoyée devant les tribunaux ordinaires, la commission demandait une assemblée du Sénat. Il appartenait alors à ce corps de rendre, le cas échéant, la déclaration suivante : " Il y a de fortes présomptions que N. est détenu arbitrairement. „ Après cette déclaration, le Corps législatif pouvait mettre en œuvre la responsabilité ministérielle (art. 112, C. XII).

845. Les auteurs, imprimeurs ou libraires qui se croyaient fondés à se plaindre d'empêchements mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage, avaient un droit de recours auprès de la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*. Dans l'exercice de ses attributions, cette commission suivait une procédure analogue à celle qui vient d'être exposée pour la commission de la liberté individuelle. Si le Sénat rendait cette déclaration : " Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée „, il appartenait au Corps législatif de mettre en jeu la responsabilité du ministre qui avait donné les ordres arbitraires.

Il importe d'ailleurs de signaler que " les ouvrages qui s'impriment et se distribuent par abonnement et à des époques périodiques „, c'est-à-dire les journaux et les revues n'étaient pas compris dans les attributions de la commission sénatoriale de la liberté de la presse (art. 64, C. XII).

846. Prérogatives, etc. (1). Après la création de la noblesse de l'Empire, les membres du Sénat portèrent de plein droit pendant leur vie le titre de *comte*. Lorsqu'ils justifiaient d'un certain revenu, le titre était transmissible à leur descendance directe et légitime, naturelle ou adoptive, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. Ils pouvaient aussi instituer en faveur de leur fils aîné ou puîné un majorat auquel était attaché le titre de *baron* (2). Les " délits personnels „ commis

(1) Voir plus haut, nos 658 et 768. — Sur les incompatibilités, cfr. l'avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 1811 et une décision du Sénat en date du 14 juin 1811 (*Procès-verbaux* cités, *Archives nationales*).

(2) Voir plus bas, no 873, et p. 632, note 1.

par des sénateurs étaient de la compétence de la Haute Çour impériale (art. 101, C. XII).

III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT SOUS L'EMPIRE

847. Modifications aux attributions du sénat. L'hérédité de la couronne impériale faisait perdre au Sénat le droit d'élire le chef de l'Etat (1). Mais à d'autres points de vue, l'avènement de l'Empire augmenta les attributions du corps. Le haut contrôle que le Sénat exerçait, comme gardien de la constitution, sur les actes du pouvoir législatif reçut une certaine extension : l'assemblée fut admise à examiner à d'autres points de vue que celui de leur stricte constitutionnalité les lois décrétées par le Corps législatif et à émettre, à la suite de cet examen, l'avis qu'il n'y avait pas lieu pour l'Empereur de les promulguer. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII accorda, en outre, au Sénat un droit de contrôle sur les actes des ministres intéressant la liberté individuelle ou la liberté de la presse.

848. Droit d'examen des lois. Le droit d'examiner les lois à d'autres points de vue que celui de leur constitutionnalité était réglé comme suit par le sénatus-consulte organique de l'Empire : art. 69 " Les projets de loi décrétés par le Corps législatif sont transmis, le jour même de leur adoption, au Sénat et déposés dans ses archives " : art. 70 " Tout décret rendu par le Corps législatif peut être dénoncé au Sénat par un sénateur, 1° comme tendant au rétablissement du régime féodal ; 2° comme contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux ; 3° comme n'ayant pas été délibéré dans les formes prescrites par les constitutions de l'Empire, les règlements et les lois ; 4° comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat " ; art. 71 " Le Sénat dans les six jours qui suivent l'adoption du projet de loi, délibérant sur le rapport d'une commission spéciale, et après avoir entendu trois lectures du décret dans trois séances tenues à des jours différents,

(1) Sauf en cas de vacance du trône. — Voir plus haut, nos 659 et 775 et plus bas, n° 863.

peut exprimer l'opinion qu'*il n'y a pas lieu à promulguer la loi.* — Le président porte à l'Empereur la délibération motivée du Sénat „ ; art. 72 “ L'Empereur, après avoir entendu le Conseil d'Etat, ou déclare par un décret son adhésion à la délibération du Sénat, ou fait promulguer la loi „ ; art. 73 “ Toute loi dont la promulgation, dans cette circonstance, n'a pas été faite avant l'expiration du délai de dix jours, ne peut plus être promulguée si elle n'a été de nouveau délibérée et adoptée par le Corps législatif. „

849. En accordant au Sénat ce droit d'examen des lois décrétées par le Corps législatif, l'Empereur, qui méditait sans doute déjà la suppression du Tribunat, voulait peut-être jeter les premiers jalons d'une réforme qui eût donné au Sénat comme le rôle d'une chambre haute vis-à-vis de l'assemblée législative populaire. On se rappelle qu'en opposition avec les combinaisons de Siéyès, il avait dit un jour : “ Il n'y a de bon que les deux chambres „ (1).

850. Le droit nouveau accordé au Sénat par les articles que nous venons de citer, ne remplaçait d'ailleurs pas la prérogative que le Sénat tenait de la constitution de l'an VIII (art. 21 et 37) et en vertu de laquelle il lui appartenait de maintenir ou d'annuler tous les actes (même les décrets du Corps législatif) qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le Gouvernement (2). Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII rappelait même en termes formels que cette attribution était conservée au Sénat (art. 70, *in fine*).

851. DROITS DE CONTRÔLE DU SÉNAT A L'ÉGARD DES MINISTRES. En exposant la création au sein du Sénat de deux commissions permanentes, la *commission sénatoriale de la liberté individuelle* et la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, nous avons déjà mentionné le droit de contrôle que l'Empire avait accordé à ce corps à l'égard des actes des

(1) Voir plus haut, n° 826.
(2) Voir plus haut, n°s 659 et 660.

ministres qui pouvaient intéresser la liberté de la presse et la liberté individuelle (1).

Lorsque ces commissions avaient vainement invité le ministre à révoquer les ordres donnés par lui en contradiction avec l'une ou l'autre de ces libertés, le Sénat devait être saisi de l'affaire et rendre, s'il y avait lieu, la déclaration : " Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée „ ou " il y a de fortes présomptions que N. est détenu arbitrairement „ (2). Cette déclaration mettait le Corps législatif en état de prononcer contre les ministres une dénonciation en règle (3).

852. Empiètements du Sénat sur le domaine du pouvoir législatif ordinaire. Le tableau des attributions du Sénat sous l'Empire serait incomplet, si l'on ne rappelait qu'à côté des prérogatives nouvelles dont il fut régulièrement investi, le Sénat en avait usurpé une série d'autres qui ne lui appartenaient à aucun titre. Ce fut surtout au détriment du Corps législatif que l'Empereur provoqua de la part du Sénat ces usurpations de pouvoirs. Déjà nous avons eu l'occasion de signaler qu'à partir de 1805, les levées de conscrits furent décrétées par des sénatus-consultes et non plus par des lois. Il en fut de même de la réorganisation de la garde nationale (4), des modifications aux règles du recrutement de l'armée de mer (conscription maritime) (5), de la création et de l'organisation des régiments de gardes d'honneur (6), etc. Remarquons que les sénatus-consultes relatifs aux modifications à apporter aux constitutions de l'Empire comprenaient souvent aussi, accessoirement, le règlement de questions qui appartenaient, en vertu de dispositions constitutionnelles formelles, au domaine du législateur ordinaire (7).

(1) Voir plus haut, nos 843 et suiv.

(2) Sur l'usage que le Sénat fit de cette prérogative, voir plus bas le livre IV consacré à l'ordre judiciaire et le livre VIII consacré aux libertés publiques.

(3) Voir plus haut, no 828.

(4) Sénatus-consultes du 2 vendémiaire an XIV.

(5 Sénatus-consultes du 13 décembre 1810 et du 19 février 1811.

(6) Sénatus consulte du 3 avril 1813.

(7) Exemples : le sénatus-consulte du 5 juin 1810 décidant que le département des Bouches de l'Escaut sera du ressort de la Cour

853. De l'exercice de ses attributions par le Sénat. Loin de se servir avec indépendance et fermeté des pouvoirs que la constitution ou le chef de l'Etat lui reconnaissait, le Sénat ne fit que témoigner vis-à-vis de l'Empereur d'un asservissement de plus en plus caractérisé. Il semble d'ailleurs que pour remplir son devoir dans cette assemblée, il ne suffisait pas d'être au-dessus des moyens de séduction si variés dont Napoléon avait eu l'art d'entourer ses membres, il fallait encore être prêt à braver au besoin les menaces et les dangers personnels. Parlant de la commission formée au Sénat pour examiner le projet de sénatus-consulte relatif à l'annexion des Etats romains, le comte de Mérode raconte dans ses *Souvenirs :* " Trois sénateurs français, formant une majorité dont l'Empereur était sûr, le prince Corsini et mon père composaient cette commission. Mon père, avant de se rendre à cette assemblée, avait consulté le célèbre abbé Frayssinous, homme sage dont l'avis fut que la conscience ne permettait pas de voter cette spoliation. En conséquence, mon père énonça un vote négatif, et le prince Corsini se joignit à lui (1). Mon père, d'après tant d'autres exemples du règne de Napoléon, convaincu que cette résistance le mènerait au donjon de Vincennes, avait dans sa poche un rouleau de cinquante napoléons, pour pourvoir à ses premiers besoins " (2). Le Sénat ayant adopté le projet, Mérode ne fut pas inquiété. " Contre l'attente de mon père, continue le fils, il ne lui arriva rien de fâcheux, l'Empereur ne lui parla jamais de cette affaire " (3).

impériale de Bruxelles (cfr. plus haut, n° 623, 4°) ; le sénatus-consulte du 13 décembre 1810 relatif à l'annexion de la Hollande et créant une Cour impériale à La Haye (cfr. plus haut, *ibid.*) ; le sénatus-consulte du 19 avril 1811 relatif à la Corse, à ses collèges électoraux, etc. ; le sénatus-consulte du 27 avril 1811 qui créait le département de la Lippe, etc.

(1) D'après Madelin, *La Rome de Napoléon*, p. 286, Corsini aurait émis un vote affirmatif.

(2) *Souvenirs du comte de Mérode-Westerloo*, Bruxelles, 1864, t. I, p. 254.

(3) *Ibid.*, p. 255.

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT SOUS L'EMPIRE

854. " Le gouvernement de la République, disait l'art. 1er du sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français. La justice se rend au nom de l'Empereur par les officiers qu'il institue. Napoléon Bonaparte, ajoutait l'art. 2, premier Consul actuel de la République, est Empereur des Français. „

Le sénatus-consulte réglait ensuite tout ce qui concernait l'hérédité de la couronne, la famille impériale, la régence, les grandes dignités et les grands officiers de l'Empire, ainsi que les serments.

§ 1. L'Empereur

I. — ORGANISATION DE LA DIGNITÉ IMPÉRIALE

855. L'Empereur. *Hérédité de la dignité impériale.* En vertu des articles 3, 4, 5 et 6 du sénatus-consulte, l'hérédité de la couronne était établie d'après les principes de la loi salique, c'est-à-dire, de mâle en mâle par ordre de primogéniture. Napoléon n'ayant pas d'enfants et ne paraissant pas destiné à en avoir, le sénatus-consulte lui donna — mais à lui seul — la faculté d'adoption, et l'organisa avec les formes solennelles et les conditions du droit romain (1). " La dignité impériale, disait l'art. 3, est héréditaire dans la descendance directe, naturelle et légitime de Napoléon Bonaparte, de mâle en mâle par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. Napoléon Bonaparte, ajoutait l'art. 4, peut adopter les

(1) Sur les difficultés que le règlement de la question de l'hérédité engendra au sein de la famille Bonaparte, il faut lire l'ouvrage si documenté de M. Masson, *Napoléon et sa famille*, t. II, pp. 319 et suiv.

enfants ou petits-enfants de ses frères, pourvu qu'ils aient atteint l'âge de dix-huit ans accomplis, et que lui même n'ait point d'enfants mâles au moment de l'adoption. Ses fils adoptifs entrent dans la ligne de sa descendance directe. Si, postérieurement à l'adoption, il lui survient des enfants mâles, ses fils adoptifs ne peuvent être appelés qu'après les descendants naturels et légitimes. L'adoption est interdite aux successeurs de NAPOLÉON BONAPARTE et à leurs descendants. „

Tout acte d'adoption devait être fait en présence des titulaires des grandes dignités de l'Empire, reçu par le secrétaire d'Etat et transmis aussitôt au Sénat pour être transcrit sur ses registres et déposé dans ses archives. Faute de transcription sur les registres du Sénat avant le décès de l'Empereur, l'acte d'adoption " était nul et de nul effet „ (art. 31, C. XII).

856. " A défaut d'héritier naturel et légitime ou d'héritier adoptif de NAPOLÉON BONAPARTE, disait l'art. 5 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la dignité impériale est dévolue à *Joseph Bonaparte* et à ses descendants naturels et légitimes, par ordre de primogéniture, et de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. „

" A défaut de *Joseph Bonaparte* et de ses descendants mâles, ajoutait l'art. 6, la dignité impériale est dévolue et déférée à *Louis Bonaparte* et à ses descendants naturels et légitimes, par ordre de primogéniture, et de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance „ (1).

857. *Minorité de l'Empereur. Régence.* " L'Empereur, disait l'art. 17 du sénatus-consulte organique de l'Empire, est mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis ; pendant sa minorité, il y a un régent de l'Empire. „

Après le mariage de l'Empereur avec l'archiduchesse Marie-Louise et la naissance du roi de Rome, l'organisation

(1) Sur l'exclusion de Jérôme et Lucien, voir THIERS, *ouv. cité*, t. I, p. 707, et surtout MASSON, *Napoléon et sa famille, loc. cit.* — Jérôme rentra en grâce en 1806 et devint *prince français.*

donnée à la régence par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII fut notablement modifiée par celui du 5 février 1813.

Si l'Empereur n'avait pas disposé de la régence, l'Impératrice-mère réunissait de plein droit à la garde de son fils mineur la régence de l'Empire (1).

A défaut de l'Impératrice, la régence, si l'Empereur n'en avait autrement disposé, appartenait au premier prince du sang, et, à son défaut, à l'un des autres princes français dans l'ordre de l'hérédité de la couronne (2). S'il n'existait aucun prince du sang habile à exercer la régence, elle était déférée de droit au premier des princes grands dignitaires de l'Empire, en fonctions au moment du décès de l'Empereur, dans l'ordre suivant : d'abord, l'archichancelier de l'Empire ; à son défaut, l'archichancelier d'Etat ; etc. (3).

858. En principe, l'Impératrice-régente ou le prince régent exerçaient, pour l'Empereur mineur, toute la plénitude de l'autorité impériale. Par exception à ce principe, seule l'Impératrice-régente pouvait nommer aux grandes dignités et aux grands offices de l'Empire et de la couronne qui étaient ou qui deviendraient vacants durant sa régence.

D'après l'art. 23 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, aucun sénatus-consulte organique (4) ne pouvait être rendu pendant la régence, ni avant la fin de la troisième année qui suivait la majorité de l'Empereur.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII créait un *Conseil de régence* dont la composition fut définitivement fixée par les art. 19 à 23 du sénatus-consulte du 5 février 1813. Ce Conseil était présidé par l'Impératrice-régente ou par le régent et devait comprendre, indépendamment du premier prince du sang, les princes du sang, oncles de l'Empereur (5),

(1) Art. 1er du sénatus-consulte du 5 février 1813.
(2) Art. 3 du même sénatus-consulte.
(3) Voir l'art. 4 du même sénatus-consulte.
(4) Voir plus haut, nos 767, 772-774.
(5) S'il n'existait qu'un prince oncle de l'Empereur, ou s'il n'en existait pas du tout, un ou deux princes français, les plus proches parents de l'Empereur, avaient entrée au Conseil de régence. Art. 20 du sénatus-consulte du 5 février 1813.

et les princes grands dignitaires de l'Empire, ainsi que les personnes que l'Empereur aurait jugé bon d'y ajouter soit par des lettres patentes, soit par son testament. Dans certaines matières, comme le mariage de l'Empereur, les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance ou de commerce, etc., ce Conseil de régence *décidait*, à la majorité absolue des voix ; dans d'autres, il n'avait que voix consultative. Le Conseil de régence exerçait les fonctions de Conseil privé pour les recours en grâce et la rédaction des sénatus-consultes (1).

859. *Absence de l'Empereur. Régence de l'Impératrice* (2). Au moment de partir pour la campagne de 1813, l'Empereur, par lettres patentes du 30 mars 1813 (3), confia à l'Impératrice et reine le titre de *régente*, " pour en exercer les fonctions, disait-il, en conformité de nos intentions et de nos ordres, tels que nous les aurons fait transcrire sur le livre d'Etat, entendant qu'il soit donné connaissance aux princes grands dignitaires et à nos ministres desdits ordres et instructions, et qu'en aucun cas l'Impératrice ne puisse s'écarter de leur teneur dans l'exercice des fonctions de régente ".

Les lettres patentes précisaient, en outre, comme suit les attributions déléguées à l'Impératrice pendant l'absence de l'Empereur : " Voulons que l'Impératrice-régente préside en notre nom, le Sénat, le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres et le Conseil privé, notamment pour l'examen des recours en grâce, sur lesquels nous l'autorisons à prononcer, après avoir entendu les membres dudit Conseil privé. Toutefois, notre intention n'est point que, par suite de la présidence conférée à l'Impératrice-régente, elle puisse autoriser par sa signature, la présentation d'aucun sénatus-consulte, ou proclamer aucune loi de l'Etat, nous référant à cet égard, au contenu des ordres et instructions mentionnés ci-dessus " (4).

(1) Voir plus haut, nos 795-796.
(2) Cfr. Masson, *Joséphine impératrice et reine*, Paris, 1899 ; Id., *L'Impératrice Marie-Louise*, Paris, 1902.
(3) Cfr. aussi les lettres patentes du 2 novembre 1813.
(4) *Pasinomie*, à sa date.

860. *Prérogatives impériales. Serment. Liste civile.* L'Empereur devait, en vertu des art. 52 et 53 du sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, dans les deux ans qui suivaient son avènement ou sa majorité " prêter serment au peuple français sur l'Evangile „, selon la formule suivante : " Je jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République, de respecter et faire respecter les lois du Concordat et la liberté des cultes ; de respecter et de faire respecter l'égalité des droits, la liberté politique et civile, l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux ; de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'en vertu de la loi ; de maintenir l'institution de la Légion d'honneur ; de gouverner dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français „.

861. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII s'était référé, pour ce qui concernait le règlement de la *liste civile*, aux dispositions arrêtées par la Constituante en faveur de Louis XVI par le décret des 26 mai- 1er juin 1791 dont les art. 1 et 4, expressément rappelés par le sénatus-consulte, étaient ainsi conçus : art. 1er " Il sera payé par le Trésor public une somme de vingt-cinq millions pour la dépense du Roi et de sa maison „ ; art. 4 " Le Roi aura la jouissance des maisons, parcs et domaines énoncés dans le décret qui suit „. Indépendamment du Louvre et des Tuileries, ce second décret réservait au Roi les maisons, parcs, etc., de Versailles, Marly, Meudon, St-Germain-en-Laye, St-Cloud, Rambouillet, Compiègne, Fontainebleau, etc. (1).

" L'Empereur, disait l'art. 16 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, visite les départements : en conséquence, des palais impériaux sont établis aux quatre points principaux

(1) Voir, en outre, le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 relatif à la dotation de la couronne, celui du 1er mai 1812 réunissant divers immeubles au domaine de la couronne, et celui du 14 avril 1813 relatif à un échange entre le domaine de la couronne et le domaine impérial. — Le domaine de la couronne était distinct du domaine privé de l'Empereur. Il y avait, en outre, un domaine extraordinaire (Voir plus bas, livre VI : Les finances publiques).

de l'Empire. Ces palais sont désignés et leurs dépendances déterminées par une loi „ (1).

862. Le sénatus-consulte du 28 floréal ne s'expliquait pas sur les immunités de l'Empereur. Mais celui-ci avait évidemment hérité du privilège de l'irresponsabilité dont jouissaient les Consuls (2).

863. Vacance du trône. Si l'Empereur Napoléon ne laissait ni héritier naturel et légitime, ni héritier adoptif, et si ses frères Joseph et Louis mouraient sans laisser d'héritiers naturels et légitimes, le trône devait être considéré comme vacant. Il fallait, dans ce cas, procéder à l'élection d'un Empereur. “ Un sénatus-consulte organique, disait l'art. 7 du sénatus consulte du 28 floréal an XII, proposé au Sénat par les titulaires des grandes dignités de l'Empire et soumis à l'acceptation du peuple nomme l'Empereur, et règle dans sa famille l'ordre de l'hérédité, de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. „

864. L'art. 8 du même sénatus-consulte réglait comme suit le gouvernement de la République pendant la durée de la vacance du trône : “ Jusqu'au moment où l'élection du nouvel Empereur est consommée, les affaires de l'Etat sont gouvernées par les ministres qui se forment en Conseil de gouvernement, et qui délibèrent à la majorité des voix. Le secrétaire d'Etat tient le registre des délibérations. „

865. La famille impériale. *Les princes français.* La constitution impériale abandonnait à l'Empereur Napoléon le soin de régler l'organisation de la famille impériale : “ Napoléon Bonaparte, disait son art. 14, établit par des statuts auxquels ses successeurs sont tenus de se conformer, 1°... les

(1) Voir à cet égard les décrets du 21 janvier 1806 et du 18 avril 1808 et le sénatus-consulte du 1er mai 1812, art. 2.

(2) Voir plus haut, n° 669. — “ Le régent, disait l'art. 25 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, n'est pas personnellement responsable des actes de son administration. „

devoirs des individus de tout sexe, membres de la famille impériale, envers l'Empereur... „ (1).

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII réglait la situation des membres de la famille impériale dans l'Etat. D'après son art. 9, les membres de la famille impériale dans l'ordre de l'hérédité pouvaient seuls porter le titre de *Princes français*.

Le fils aîné de l'Empereur portait le titre de *Prince impérial* (art. 9, C. XII). " Le prince impérial, disait l'art. 7 du sénatus-consulte du 17 février 1810 relatif à l'annexion des Etats de Rome à l'Empire, porte le titre et reçoit les honneurs de Roi de Rome „ (2).

Les princes français étaient membres du Sénat et du Conseil d'Etat, lorsqu'ils avaient atteint leur dix-huitième année. Ils ne pouvaient se marier sans l'autorisation de l'Empereur. " Le mariage d'un prince français, disait l'art. 12 du sénatus-consulte du 28 floréal, fait sans l'autorisation de l'Empereur, emporte privation de tout droit à l'hérédité, tant pour celui qui l'a contracté que pour ses descendants. Néanmoins, s'il n'existe point d'enfant de ce mariage, et qu'il vienne à se dissoudre, le prince qui l'avait contracté recouvre ses droits à l'hérédité. „

Le mode d'éducation des princes français devait être réglé par un sénatus-consulte (art. 10, C. XII).

Les princes français *Joseph* et *Louis Bonaparte* et à l'avenir les fils puînés naturels et légitimes de l'Empereur devaient recevoir une rente apanagère d'un million, réglée suivant les art. 1, 10, 11, 12 et 13 du décret du 21 décembre 1790 (art. 15, C. XII). L'Empereur pouvait fixer le douaire de l'Impératrice et l'assigner sur la liste civile. Les successeurs de l'Empereur ne pouvaient rien changer aux dispositions qu'il aurait faites à cet égard (art. 15, C. XII). Mais des sénatus-consultes ultérieurs modifièrent ces dispositions (3).

(1) Voir dans la *Pasinomie* le statut du 30 mars 1806. Cfr. MASSON, *Napoléon et sa famille*, t. III, pp. 181 et suiv.

(2) Cfr. MASSON, *Napoléon et son fils*, Paris, 1904, et WELSCHINGER, *Le Roi de Rome*, Paris, 1898.

(3) Voir sur les apanages et le douaire, les sénatus-consultes du 30 janvier et du 13 décembre 1810.

Les membres de la famille impériale étaient, à raison de leurs " délits personnels „, justiciables de la Haute Cour impériale (art. 101, C. XII).

866. Le palais impérial (1). Le sénatus-consulte du 28 floréal chargeait l'Empereur Napoléon d'établir, par des statuts auxquels ses successeurs seraient tenus de se conformer, " une organisation du Palais impérial conforme à la dignité du trône et à la grandeur de la nation „ (art. 14).

" La cour, dit M. Thiers, fut organisée avec toute la pompe de l'ancienne monarchie française, et plus d'éclat que la cour impériale d'Allemagne „ (2).

867. Les grands dignitaires et les grands officiers de l'empire. " En entrant si complètement dans les idées monarchiques, dit M. Thiers (3), il fallait placer près de ce nouveau trône un entourage de grandes dignités, qui lui servissent d'ornement et d'appui. Il fallait, de plus, songer à ces ambitions secondaires, qui s'étaient rangées volontairement au dessous d'une ambition supérieure, l'avaient poussée au faîte des grandeurs, et devaient en recevoir, à leur tour, le prix de leurs services privés et publics. „

Talleyrand avait en conséquence imaginé d'emprunter à l'empire germanique quelques-unes de ses grandes dignités, et proposé, d'accord d'ailleurs avec le premier Consul, la création de six grandes charges, " correspondant, dit encore M. Thiers, non pas aux divers offices de la domesticité impériale, mais aux diverses attributions du Gouvernement „ (4). — " Les grandes dignités de l'Empire sont, disait l'art. 32 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, celles de grand-

(1) Pour les noms des personnages de la cour et leurs emplois, voir l'*Almanach impérial*. — Sur la maison militaire de l'Empereur, voir plus bas, livre VII : La force publique.

(2) Thiers, *ouv. cité*, t. I, p. 714. Cfr. Masson, *Napoléon chez lui — La Journée de l'Empereur aux Tuileries*; Id., *La Maison de l'Empereur* (en cours de publication); Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, t. III, pp. 77 et suiv.

(3) *Ouv. cité*, t. I, p. 707.

(4) *Ibid.*, t. I, p. 708.

électeur, — d'archichancelier de l'Empire, — d'archichancelier d'Etat, — d'architrésorier, — de connétable, — de grand-amiral. „

Les sénatus-consultes organiques du 2 février 1808 et du 2 mars 1809 érigèrent, en outre, en grande dignité de l'Empire le Gouvernement général des départements au delà des Alpes ainsi que celui des départements de la Toscane (1). Quand Joseph et Louis furent devenus rois, un décret du 9 août 1807 nomma un vice-grand-électeur (Talleyrand) et un vice-grand-connétable (Berthier).

868. Les fonctions des titulaires des grandes dignités de l'Empire étaient presqu'exclusivement honorifiques. Ils avaient sans doute une certaine surveillance générale de la portion du gouvernement à laquelle leur titre avait rapport, mais sans autorité proprement dite et sans responsabilité. C'est ainsi que le *grand-électeur*, aux termes de l'art. 39 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, faisait les fonctions de chancelier pour la convocation du Corps législatif, des collèges électoraux et des assemblées de canton ; qu'il portait à la connaissance de l'Empereur les réclamations formées par les collèges électoraux ou par les assemblées de canton pour la conservation de leurs prérogatives ; qu'il présentait les députations solennelles du Sénat, du Conseil d'Etat, du Corps législatif etc., lorsqu'elles étaient admises à l'audience de l'Empereur ; etc., etc. La dignité de grand-électeur fut confiée à Joseph Bonaparte.

L'*archichancelier de l'Empire* faisait les fonctions de chancelier pour la promulgation des sénatus-consultes organiques et des lois ; il était présent au travail annuel dans lequel le grand-juge ministre de la justice rendait compte à l'Empereur des abus qui pouvaient s'être introduits dans l'administration de la justice ; il présidait la Haute Cour

(1) Voir plus haut, n° 715. Lors de l'institution en l'an XIII du gouvernement général des départements au delà des Alpes (voir plus haut, n° 715), Louis Bonaparte, qui était grand dignitaire de l'Empire, en qualité de connétable, avait été désigné pour ce poste, mais il n'en exerça jamais les fonctions. — Cfr. MASSON, *Napoléon et sa famille*, t. IV, pp. 440 et suiv.

impériale ; il présentait les députations solennelles et les membres des cours de justice admis à l'audience de l'Empereur ; etc., etc. (art. 40, C. XII). La dignité d'archichancelier de l'Empire fut confiée à Cambacérès, second Consul.

L'*archichancelier d'Etat* faisait les fonctions de chancelier pour la promulgation des traités de paix et d'alliance et pour les déclarations de guerre ; il était présent au travail annuel dans lequel le ministre des relations extérieures rendait compte à l'Empereur de la situation politique de l'Etat ; il présentait les ambassades extraordinaires et les ambassadeurs et ministres français et étrangers. Réservée en l'an XII, la dignité d'archichancelier d'Etat fut donnée plus tard à Eugène de Beauharnais (1).

L'*architrésorier* était présent au travail annuel dans lequel les ministres des finances et du trésor public rendaient à l'Empereur les comptes des recettes et des dépenses de l'Etat, et exposaient leurs vues sur les besoins des finances de l'Empire ; il arrêtait tous les ans le grand livre de la dette publique ; il présentait les députations de la comptabilité nationale et des administrations de finances admises à l'audience de l'Empereur ; etc. (art. 42). La dignité *d'architrésorier* fut donnée au troisième consul, Lebrun.

Le *connétable* était présent au travail annuel dans lequel le ministre de la guerre et le directeur de l'administration de la guerre rendaient compte à l'Empereur des dispositions à prendre pour compléter le système de défense des frontières, l'entretien, la réparation et l'approvisionnement des places ; il était gouverneur des écoles militaires ; il pouvait, dans certains cas, présider les conseils de guerre ; il présentait les officiers généraux, les colonels, etc., aux audiences de l'Empereur ; etc., etc. (art. 43, C. XII). La dignité de connétable fut conférée à Louis Bonaparte.

Le *grand-amiral*, enfin, était présent au travail annuel dans lequel le ministre de la marine rendait compte à l'Empereur de l'état des constructions navales, des arsenaux et des approvisionnements ; il pouvait, dans certains cas, présider la cour martiale ; il présentait les amiraux, vice-amiraux,

(1) 12 pluviôse an XIII.

etc., admis aux audiences de l'Empereur ; etc., etc. (art. 44, C. XII). Réservée en l'an XII, la dignité de grand-amiral fut conférée à Murat, le 12 pluviôse an XIII.

Les grands dignitaires de l'Empire exerçaient enfin auprès de l'Empereur des fonctions que Napoléon devait régler par un statut auquel ses successeurs ne pouvaient déroger que par un sénatus-consulte (art. 47, C. XII) (1).

869. Nommés par l'Empereur, les grands dignitaires de l'Empire étaient inamovibles (2). Ils jouissaient des mêmes honneurs que les princes français et prenaient rang immédiatement après eux (art. 33 et 34, C. XII). Ils avaient un traitement égal au tiers de la somme affectée aux princes (art. 46, C. XII) (3). Ils étaient, à raison de leurs délits personnels, justiciables de la Haute Cour impériale.

Après la création de la noblesse impériale, ils portèrent le titre de *Prince* et d'*Altesse sérénissime*. Suivant le majorat qu'ils constituaient en faveur de leur fils aîné ou puîné, ceux-ci pouvaient revendiquer le titre de *duc*, de *comte* ou de *baron* de l'Empire (4).

870. Si les grands dignitaires de l'Empire n'exercaient comme tels que des fonctions principalement honorifiques, ils occupaient cependant dans l'Etat, à raison de leur entrée au Sénat et au Conseil d'Etat, une situation éminente qui pouvait leur assurer une influence réelle sur la marche des affaires. Ils présidaient le Sénat ou le Conseil d'Etat lorsque l'Empereur les désignait à cette fin. Ils formaient le Grand

(1) Le statut impérial du 30 mars 1806 (voir plus haut, n° 865) soumettait les grands dignitaires aux mêmes règles de discipline que les princes français (art. 41).

(2) " Si par un ordre de l'Empereur, disait l'art. 51 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, ou par toute autre cause que ce puisse être, un titulaire d'une grande dignité de l'Empire ou un grand-officier vient à cesser ses fonctions, il conserve son titre, son rang, ses prérogatives, et la moitié de son traitement : il ne les perd que par un jugement de la Haute Cour impériale. „

(3) Voir plus haut, n° 865.

(4) Décret du 1er mars 1808 concernant les titres.

conseil de l'Empereur. Ils étaient membres du Conseil privé et composaient le Grand conseil de la Légion d'honneur (art. 36, C. XII). Chaque titulaire des grandes dignités de l'Empire, enfin, présidait un collège électoral de département (1).

871. En dessous des grands dignitaires de l'Empire, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII instituait les *grands officiers de l'Empire*, les uns civils, les autres militaires. " Les grands officiers de l'Empire, disait l'art. 48, sont : *Premièrement*, des maréchaux de l'Empire, choisis parmi les généraux les plus distingués. — Leur nombre n'excède pas celui de seize. — Ne font point partie de ce nombre les maréchaux de l'Empire qui sont sénateurs. — *Secondement*, huit inspecteurs et colonels généraux de l'artillerie et du génie, des troupes à cheval et de la marine. — *Troisièmement*, des grands officiers civils de la couronne, tels qu'ils seront institués par les statuts de l'Empereur. „ Les chambellans, maîtres de cérémonies, etc., rentraient dans cette dernière catégorie. Un décret du 19 mars 1811 créa deux nouvelles places de grand officier militaire de l'Empire, l'une sous le titre d'*inspecteur général des côtes de la mer de Ligurie*, et l'autre sous le titre d'*inspecteur général des côtes de la mer du Nord*.

Les places des grands officiers étaient inamovibles (2).

Chacun des grands officiers de l'Empire présidait un collège électoral qui lui était spécialement affecté au moment de sa nomination (3).

Les délits personnels commis par les grands officiers étaient justiciables de la Haute Cour impériale (art. 101, C. XII).

(1) Le grand-électeur présidait le collège électoral de département séant à Bruxelles ; l'archichancelier de l'Empire, celui séant à Bordeaux ; l'archichancelier d'Etat, celui séant à Nantes ; l'architrésorier, celui séant à Lyon ; le connétable présidait à Turin et le grand-amiral à Marseille (art. 45, C. XII). Cfr. plus haut, nos 810 et 815.

(2) Cfr. cependant l'art. 51 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII reproduit plus haut, p. 626, note 2.

(3) Voir plus haut, nos 810 et 815.

II. — LES ATTRIBUTIONS DE L'EMPEREUR

872. Attributions de l'empereur. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait organisé sous des apparences républicaines un véritable gouvernement monarchique. Lors de l'établissement de l'Empire, il ne fut par conséquent pas nécessaire d'apporter des changements importants aux attributions du chef de l'État.

Comme héritier du gouvernement consulaire, l'Empereur, dans l'*ordre législatif*, possédait déjà à titre exclusif l'initiative des sénatus-consultes et des lois (1). Il présidait le Sénat et en nommait les officiers (2). D'accord avec cette assemblée, l'Empereur pouvait dissoudre le Corps législatif et le Tribunat (3). Il réglait les sessions du Corps législatif, nommait son président et les questeurs (4), etc., etc. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta à ces prérogatives la nomination du président et des questeurs du Tribunat.

Dans l'*ordre exécutif*, l'Empereur nommait les ministres, les conseillers d'État, les agents diplomatiques, les membres des administrations locales, etc. (5). Il désignait les membres du Conseil privé, et conférait les grades dans l'armée (6). Il faisait, en Conseil d'Etat, les règlements pour l'exécution des lois, et statuait, en Conseil d'Etat également, sur les conflits d'attributions et sur le contentieux administratif (7). Chargé de pourvoir à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, il disposait de la force armée et possédait des pouvoirs exceptionnels d'arrestation (8). Les traités de paix et d'alliance conclus par lui n'avaient pas besoin de recevoir l'approbation législative : il suffisait qu'ils fussent communiqués au Sénat (9).

(1) Voir plus haut, nos 606, 621, 643, 661, 662, 696, 723, 773.
(2) Voir plus haut, nos 762 et suiv.
(3) Voir plus haut, nos 741, 752, 770.
(4) Voir plus haut, nos 742, 744.
(5) Voir plus haut, no 676.
(6) Voir plus haut, no 795.
(7) Voir plus haut, nos 680, 693 et suiv.
(8) Voir plus haut, nos 677, 772, 842 et suiv., 851.
(9) Voir plus haut, nos 770, 796. — Les déclarations de guerre et les traités de commerce n'avaient pas été formellement soustraits

L'Empereur promulguait les sénatus-consultes et les lois (1). Il présidait le Grand conseil de la Légion d'honneur (2), etc., etc. A ces prérogatives, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta le droit de nommer les grands dignitaires et

à la compétence du pouvoir législatif (cfr. plus haut, n° 789). En fait, l'Empereur fit la guerre et promulgua les traités de commerce sans l'intervention du pouvoir législatif. — Au nombre des considérants de l'acte de déchéance décrété par le Sénat le 3 avril 1814, on lit : " Considérant que Napoléon Bonaparte a entrepris une suite de guerres en violation de l'art. 50 de l'acte des constitutions du 22 frimaire an VIII... „ (voir plus haut, n° 684). Il convient de remarquer cependant que l'art. 20 du sénatus-consulte du 30 janvier 1810 parlait de l'Empereur " exerçant le droit de paix et de guerre „, et que le sénatus-consulte du 5 février 1813 soumettait, en cas de régence, les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce à un régime légal uniforme (cfr. plus haut, n° 858).

(1) Voir plus haut, nos 673, 674 et 850. — " L'Empereur, disait l'art. 137 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, fait sceller et fait promulguer les sénatus-consultes organiques, les sénatus-consultes, les actes du Sénat, les lois. — Les sénatus-consultes organiques, les sénatus-consultes, les actes du Sénat sont promulgués au plus tard le dixième jour qui suit leur émission. „

D'après l'art. 140, la promulgation était ainsi conçue :

" N. (*le prénom de l'Empereur*), par la grâce de Dieu et les constitutions de la République, Empereur des Français, à tous présents et à venir, SALUT. — Le Sénat, après avoir entendu les orateurs du Conseil d'Etat, a décrété ou arrêté, et nous ordonnons ce qui suit : (*Et s'il s'agit d'une loi*) Le Corps législatif a rendu, le ... (*la date*), le décret suivant, conformément à la proposition faite au nom de l'Empereur, et après avoir entendu les orateurs du Conseil d'Etat et des sections du Tribunat, le ... — Mandons et ordonnons que les présentes, revêtues des sceaux de l'Etat, insérées au Bulletin des lois, soient adressées aux cours, aux tribunaux et aux autorités administratives, pour qu'ils les inscrivent dans leurs registres, les observent et les fassent observer, et le grand-juge, ministre de la Justice, est chargé d'en surveiller la publication. „

Après la suppression du Tribunat, l'expression " de la République „ disparut de la formule de promulgation.

(2) Voir plus haut, nos 685 et suiv. — A côté de la Légion d'honneur, l'Empire institua l'*Ordre impérial de la Réunion* " destiné à récompenser les services rendus par tous nos sujets dans l'exercice des fonctions judiciaires ou administratives et dans la carrière des armes „ (art. 2 du décret d'institution, en date du 18 octobre 1811). L'*Ordre des Trois Toisons d'Or*, créé le 15 août 1809 pour les héros de la *Grande Armée*, ne fut pas organisé définitivement.

les grands officiers de l'Empire (art. 33) (1). Après la création de la noblesse impériale, l'Empereur conféra les titres et le droit de constituer des majorats (2).

Dans l'*ordre judiciaire*, l'Empereur nommait les juges. Ses commissaires près les tribunaux exerçaient l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits. Il avait le droit de grâce (3); etc., etc. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta à ces attributions le droit de nommer les présidents de la Cour de cassation, des cours d'appel et des cours de justice criminelle (art. 135).

Dans l'*ordre religieux*, enfin, l'Empereur nommait les archevêques et les évêques, etc.

873. La noblesse impériale (4). Après la paix de Tilsitt (1807), Napoléon fit un pas de plus dans la poursuite du dessein qui le préoccupa dès son avènement de constituer au sein de la République des groupements organiques capables de servir de point d'appui au régime issu de la Révolution. Déjà par la création de la Légion d'honneur et par la constitution des collèges électoraux, dont les membres étaient à vie, il avait essayé de réagir contre la politique de l'Assemblée constituante qui ne voulait reconnaître dans l'Etat " que le corps social et des individus „ (5). L'établissement de la noblesse impériale par le décret du 1er mars 1808 concernant les titres (6) répondit aux mêmes vues. Cette institution devait, en outre, contribuer à l'éclat et à la consolidation de la dynastie impériale.

(1) Voir plus haut, nos 867-871.

(2) Sénatus-consulte du 14 août 1806, art. 5; décrets du 1er mars 1808. — Voir ci-après, no 873.

(3) Voir plus haut, nos 785, 788, 796. — Le premier Consul (et plus tard l'Empereur) exerça aussi le droit d'amnistie qu'aucun texte de loi ne lui reconnaissait. Cfr. les arrêtés ou décrets du 1er frimaire et du 18 prairial an XII, du 25 mars, du 24 avril et du 9 décembre 1810.

(4) Cfr. Campardon, *Liste des membres de la noblesse impériale*.

(5) Voir plus haut, no 738.

(6) Voir, en outre, le décret du 4 juin 1809. — En même temps que le décret concernant les titres, il fut rendu le 1er mars 1808 un décret concernant les majorats.

Lors des changements survenus dans le midi de l'Europe après la paix de Presbourg, l'Empereur, par une série de décrets du 30 mars 1806 avait érigé dans les royaumes d'Italie, des deux Siciles, etc., un certain nombre de duchés grands fiefs de l'Empire comme ceux de Dalmatie, de Rovigo, de Vicence, de Bassano, de Cadore, etc., tous pourvus de riches dotations, en biens nationaux principalement, et les avait distribués aux premiers personnages civils ou militaires de son entourage immédiat. Quelques mois après, le sénatus-consulte du 14 août 1806 conférait à l'Empereur le droit d'étendre ces institutions au territoire de l'Empire français proprement dit. “ Quand S. M. le jugera convenable, disait l'art. 5 de ce sénatus-consulte, soit pour récompenser de grands services, soit pour exciter une utile émulation, soit pour concourir à l'éclat du trône, elle pourra autoriser un chef de famille à substituer ses biens libres pour former la dotation d'un titre héréditaire que S. M. érigerait en sa faveur, réversible à son fils aîné, né ou à naître, et à ses descendants en ligne directe, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. „

En conséquence de la faculté qui lui était ainsi octroyée, l'Empereur rendit le décret du 1er mars 1808 concernant les titres. Ce décret créait les titres de *prince* et d'*altesse sérénissime*, de *duc*, de *comte*, de *baron* et de *chevalier*. L'occupation des plus hauts emplois dans l'Etat donnait de plein droit à leur titulaire la possession de l'un ou l'autre de ces titres. Les grands dignitaires étaient *princes* et leurs fils aînés *ducs*, lorsque leur père instituait en leur faveur un majorat de deux cent mille francs ; les ministres, les sénateurs, les conseillers d'Etat à vie, les présidents du Corps législatif, les archevêques étaient *comtes* ; les présidents des collèges électoraux de département, les présidents des cours de justice, les procureurs généraux, etc., étaient *barons* ; tous les membres de la Légion d'honneur, enfin, avaient le droit de porter le titre de *chevalier*. En justifiant de certaines conditions de fortune et en créant des majorats, les possesseurs des titres de duc, de comte ou de baron pouvaient rendre leur titre, ou un titre inférieur, transmissible à leurs

fils aîné ou puîné (1). En justifiant d'un revenu de trois mille francs, le *chevalier de l'Empire*, à titre de sa qualité de membre de la Légion d'honneur, pouvait également obtenir que son titre fût transmissible à sa descendance par ordre de primogéniture (2).

L'Empereur pouvait enfin accorder les titres qu'il jugeait convenables aux généraux, préfets, officiers civils et militaires qui se distingueraient par les services rendus à l'Etat.

§ 2. Le Grand conseil de l'Empereur et le Conseil privé

874. Le sénatus-consulte organique de l'Empire créait un *Grand conseil de l'Empereur*, dont il ne définissait pas les attributions : " Les grands dignitaires de l'Empire, disait l'art. 36, forment le Grand conseil de l'Empereur. „

875. Le Conseil privé créé par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X était maintenu, avec sa composition et ses attributions antérieures, mais les grands dignitaires de l'Empire en faisaient désormais partie. Pendant une régence, les fonctions du Conseil privé étaient exercées par le Conseil de régence (3).

§ 3. Le Conseil d'Etat

I. — ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT

876. COMPOSITION. *Les conseillers d'Etat.* L'innovation capitale introduite dans l'organisation du Conseil d'Etat par l'Empire fut la création en 1806 des *maîtres de requête.* Avant cette époque, quelques règles nouvelles avaient été décrétées quant aux *membres du Conseil* proprement dits. L'institution des *auditeurs* fut également réorganisée.

(1) Voir sur la constitution des majorats, les décrets du 1er mars 1808, du 4 juin 1809, du 3 mars 1810, du 24 août et du 22 décembre 1812. — Le titre de comte exigeait un revenu de trente mille francs et celui de baron un revenu de quinze mille francs, dont le tiers devait être affecté à la dotation du majorat.

(2) La même faveur fut étendue aux membres de l'Ordre de la Réunion (cfr. plus haut, p. 629, note 2). Décret du 12 mars 1813.

(3) Art. 24 et 25 du sénatus-consulte du 5 février 1813.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII introduisit, à titre de *membres de droit* dans le Conseil d'Etat, les princes français et les titulaires des grandes dignités de l'Empire. Un décret impérial, en date du 8 avril 1813, stipula en outre : “ Lorsque nous présiderons notre Conseil d'Etat, les maréchaux de l'Empire et grands officiers de la couronne qui nous y auront accompagné en vertu de nos ordres, y siégeront parmi les membres dudit Conseil, et après les présidents des sections. Ils prendront part à la discussion des affaires, et donneront leur avis comme les autres membres du Conseil. „

877. L'article 77 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII apporta une atténuation à la règle que les conseillers d'Etat étaient révocables à volonté (1). “ Lorsque, disait-il, un membre du Conseil d'Etat a été porté pendant cinq années sur la liste des membres du Conseil en service ordinaire, il reçoit un brevet de conseiller d'Etat à vie. Lorsqu'il cesse d'être porté sur la liste du Conseil d'Etat en service ordinaire ou extraordinaire, il n'a droit qu'au tiers du traitement de conseiller d'Etat. Il ne perd son titre et ses droits que par un jugement de la Haute Cour impériale, emportant peine afflictive ou infamante. „

878. *Les maîtres de requête.* Ce fut le décret du 11 juin 1806 qui créa les *maîtres de requête*. Ils étaient principalement chargés du rapport des affaires contentieuses.

Tout comme les conseillers d'Etat, ils se distinguaient, suivant la liste arrêtée par l'Empereur le premier de chaque trimestre, en *maîtres de requête en service ordinaire* et en *maîtres de requête en service extraordinaire.*

879. *Les auditeurs.* L'institution des *auditeurs* fut plusieurs fois remaniée. L'Empereur avait été si satisfait de cette création, qu'il n'avait pas tardé à multiplier les auditeurs près les sections du Conseil d'Etat et à en placer près de diverses administrations (2). Le décret du 11 juin 1806 décida

(1) Voir plus haut, n° 688.

(2) Décret du 27 octobre 1808 créant neuf auditeurs près la direction des ponts et chaussées; décret du 26 déc. 1809 (voir n° 880); etc.

que les *auditeurs* seraient également distribués en service ordinaire et en service extraordinaire.

880. Le décret du 26 décembre 1809 réorganisa complètement le service des auditeurs. Les auditeurs en *service ordinaire* devaient désormais se diviser en deux classes.

La *première classe* comprenait les auditeurs remplissant près des ministres et des sections du Conseil les fonctions que nous avons précédemment indiquées (1). Il y en avait quarante, distribués comme suit : huit, auprès du grand-juge ministre de la justice, et de la section de législation ; huit auprès du ministre des finances, du ministre du trésor public et de la section des finances ; dix auprès du ministre et de la section de l'intérieur ; deux auprès du ministre des cultes et de la section de l'intérieur ; huit auprès du ministre de la guerre, du ministre-directeur de l'administration de la guerre, et de la section de la guerre ; quatre auprès du ministre et de la section de la marine. Trimestriellement, quelques-uns de ces auditeurs étaient chargés du service de la *commission des pétitions*, de celle *de haute police* et de celle du *contentieux* (2).

La *seconde classe* comprenait les auditeurs attachés au ministère de la police générale, aux préfets de la Seine et de police, et aux diverses administrations. Ils étaient au nombre de cent vingt distribués comme suit : auprès du ministre de la police, douze (3) ; auprès du directeur général des revues et de la conscription, six ; auprès de l'administration des ponts et chaussées, douze (4) ; auprès de celle de l'enregistrement et des domaines, douze ; auprès de celle des douanes, douze ; auprès de celle des bois et forêts, huit ; auprès de celle des droits réunis, huit ; auprès de celle des vivres, douze ; auprès de celle des postes, huit ; auprès de celle de la loterie, quatre ; auprès du conseil des prises, quatre ; auprès du conseil des mines, six ; auprès de la

(1) Voir plus haut, n° 792.

(2) Art. 10, décret du 26 décembre 1809.

(3) Leurs fonctions étaient réglées par le décret du 21 janvier 1810.

(4) Leurs fonctions étaient déterminées par le décret du 27 octobre 1808.

caisse d'amortissement, quatre; auprès de l'administration des poudres, quatre ; auprès du préfet du département de la Seine, quatre; auprès du préfet de police, quatre (1). Le décret du 5 février 1810 plaça six auditeurs près du directeur général de la librairie. Ces auditeurs remplissaient près de ces administrations les fonctions infiniment variées que déterminaient, soit les arrêtés organiques de ces administrations, soit des décrets particuliers. Le décret du 26 décembre 1809, dans son article 13, ajoutait : " Les auditeurs non attachés aux sections feront le service des voyages pour nous apporter le portefeuille de notre Conseil, lorsque les auditeurs attachés aux sections ne pourront y suffire. „

Les *auditeurs en service extraordinaire* étaient placés auprès des préfets des départements. " Il sera placé, disait l'art. 15 du décret du 26 décembre 1809, près du préfet de chaque département un auditeur qui aura le titre et qui fera les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu. Il y aura de plus, ajoutait l'art. 16, un auditeur, en service extraordinaire, auprès des préfets de chacun des départements dont l'état est joint au présent décret „ (2).

881. Le décret du 26 décembre 1809 réglait aussi " les capacités et conditions requises pour obtenir le titre d'auditeur „. " Le titre d'auditeur, disait l'art. 1er du décret, ne sera confié désormais qu'à ceux qui seront âgés de vingt ans au moins, qui auront satisfait au devoir de la conscription, qui jouiront d'une pension assurée par leurs parents, ou d'un revenu de six mille francs au moins. Dans trois ans, à compter du 1er janvier 1810, ajoutait l'art. 2, ceux qui aspireront au titre d'auditeur devront, en outre, être licenciés en droit ou licenciés ès-sciences, et subir, avant leur prestation de serment, un examen de capacité devant trois membres de notre Conseil d'Etat nommés par nous. „

882. Une nouvelle classification des auditeurs fut faite par le décret du 7 avril 1811. Les auditeurs placés près des

(1) Voir sur leurs fonctions, le décret du 21 janvier 1810.
(2) L'arrêté du 26 décembre 1809 énumérait leurs fonctions.

préfets des départements furent désormais compris parmi les auditeurs en service ordinaire, dont le nombre fut porté à 350. Les auditeurs en *service ordinaire* étaient divisés en trois classes, qui se différenciaient par le taux du traitement et l'importance des prérogatives honorifiques. La première classe se composait de soixante auditeurs attachés aux ministres et au Conseil, et de vingt auditeurs remplissant les fonctions de sous-préfets d'arrondissement des chefs-lieux de préfecture. La seconde classe se composait de soixante auditeurs placés près des administrations et de trente auditeurs ff. de sous-préfets. La troisième classe se composait de soixante-huit auditeurs près des administrations, de septante-huit auditeurs ff. de sous-préfets et de trente-quatre auditeurs placés près des préfets d'un certain nombre de départements (1).

On n'était promu d'une classe à une autre qu'après un certain nombre d'années de service. La liste des auditeurs de chacune des classes était arrêtée par l'Empereur tous les ans, au mois de janvier.

Les auditeurs en *service extraordinaire* étaient également divisés en trois classes. Nul ne pouvait à l'avenir passer d'une classe à une autre sans y avoir été promu par un décret spécial. Mais les auditeurs qui, au moment de la promulgation du décret du 7 avril 1811, exerçaient des fonctions administratives, judiciaires ou diplomatiques, devaient être regardés comme étant de première classe.

883. Dans les dernières années de l'Empire, lorsque, suivant l'expression de M. Aulard (2), Bonaparte de bon despote devint mauvais despote, l'Empereur imposa à un certain nombre de nos compatriotes l'acceptation de places d'auditeurs au Conseil. " Il se fit présenter, dit M. de Lanzac (3), une liste de jeunes Belges susceptibles d'être nommés auditeurs au Conseil d'Etat, et enjoignit à Cambacérès de prendre des renseignements sur leur compte : " En nommant ces jeunes

(1) Voir pour le détail de la répartition, les états joints au décret.
(2) Aulard, *Hist. polit.* citée, p. 719.
(3) *Ouv. cité*, t. II, p. 172.

„ gens auditeurs, lui écrivit-il, j'ai deux buts : d'abord d'attacher „ les Belges au Gouvernement et de ne pas les laisser se con- „ sidérer comme étrangers à la France, ensuite de mettre en „ place des gens qui, par leur fortune, pourront soutenir leur „ rang „ (1). Dans l'ancienne France, l'Empereur en agit de même avec les familles royalistes qui ne voulaient pas servir spontanément son gouvernement. Il distribua dans les mêmes conditions des brevets de sous-lieutenant. Mais ces procédés contribuèrent plus à discréditer le régime qu'à le populariser (2).

884. Fonctionnement du conseil d'état. Le Conseil d'Etat continua à délibérer sous les deux formes que nous avons précédemment indiquées : en assemblée générale et en sections. Le décret du 11 juin 1806 créa, en outre, dans le sein du Conseil une *commission du contentieux* et une *commission de haute police administrative ;* et celui du 20 septembre 1806, une *commission des pétitions.*

885. *Des sections du Conseil d'État.* Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait divisé le Conseil en six sections : " Le Conseil d'Etat, disait l'art. 76, se divise en six sections, savoir : section de la législation, section de l'intérieur, section des finances, section de la marine, et section du commerce. „ Cette dernière, qui était nouvelle, semble n'avoir pas été effectivement établie (3).

Les auditeurs près les diverses administrations (4) pouvaient être appelés aux séances des sections (5) toutes les fois que les présidents le jugeaient convenable (6).

(1) *Correspondance de Napoléon I*, t. XX, p. 136.

(2) *Souvenirs du comte de Mérode Westerloo*, t. I, pp. 255-256, 282-283 ; Lanzac, *ouv. cité*, t. II, pp. 160 et suiv. : Poullet, *Quelques notes citées*, pp. 100 et suiv.

(3) Cfr. l'*Almanach impérial*, années 1805 et suiv., et Aucoc, *Le Conseil d'État avant et depuis 1789.*

(4) Voir plus haut, nos 879 et 880.

(5) Décret du 16 décembre 1809, art. 8.

(6) Quelques conseillers en service ordinaire n'étaient rattachés à aucune section.

886. *Des assemblées générales.* D'après l'art. 37 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le Conseil d'Etat était présidé par l'Empereur. " Lorsque l'Empereur ne préside pas, il désigne, ajoutait cet article, celui des titulaires des grandes dignités de l'Empire qui doit présider. „

L'Empereur, en 1813, délégua même, comme nous l'avons dit, l'Impératrice-régente pour présider le Sénat, le Conseil d'Etat, le Conseil privé, etc. " Toutes ces présidences, écrit le chancelier Pasquier, n'étaient qu'une vaine représentation, à en juger du moins par celle du Conseil d'Etat. Quand nous la voyions paraître et s'asseoir à la place de l'Empereur, avec sa dame d'honneur derrière elle, nous avions tous le sourire sur les lèvres. Le sérieux avec lequel l'archichancelier avait l'air de la consulter et de prendre ses ordres sur toutes choses, n'était pas fait pour atténuer cette impression „ (1).

Lorsque le Conseil d'Etat délibérait sur les projets de loi ou sur les règlements d'administration publique, les deux tiers des membres du Conseil en service ordinaire devaient être présents, et le nombre total des conseillers d'Etat présents ne pouvait être moindre de vingt-cinq (2).

Les maîtres de requête prenaient séance au Conseil d'Etat après les conseillers d'Etat. Ils pouvaient prendre part à la discussion de toutes les affaires qui y étaient portées. Dans les affaires contentieuses, la voix du rapporteur était même comptée (3). Quant aux auditeurs, leur droit de séance aux assemblées générales était réglé comme suit par l'art. 12 du décret du 11 juin 1806 : " Les auditeurs qui seront nommés à l'avenir n'assisteront aux séances du Conseil d'Etat, quand nous les présiderons, qu'après deux années d'exercice, et lorsque nous croirons devoir leur accorder cette distinction pour récompenser leur zèle „ (4).

(1) *Mémoires* cités, t. II, p. 67.

(2) Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, art. 75.

(3) Art. 6, 7, 8 du décret du 11 juin 1806.

(4) Cette règle fut maintenue par le décret du 26 décembre 1809, art. 8. Elle avait été motivée par l'augmentation considérable du nombre des auditeurs.

887. *Commission des pétitions.* " Quoique, disait le préambule (1) du décret du 20 septembre 1806, l'organisation de tous les pouvoirs publics assure à tous nos sujets les moyens de présenter leurs demandes et d'obtenir justice, nous avons considéré qu'ils peuvent désirer, dans certains cas étrangers à la marche ordinaire de l'administration, de faire arriver leurs réclamations jusqu'à nous. „ Il était en conséquence créé au sein du Conseil d'Etat une commission composée de deux conseillers, de quatre maîtres de requête et de quatre auditeurs. Cette commission devait être renouvelée tous les trois ans. " Son service, disait l'art. 3 du décret, sera réglé de manière qu'il y ait trois fois par semaine, depuis dix heures du matin jusqu'à midi, en notre palais impérial des Tuileries, l'un desdits conseillers d'Etat, deux maîtres de requête et deux auditeurs, lesquels seront chargés de recevoir les pétitions et d'entendre les pétitionnaires. „ La commission examinait ensuite les pétitions; celles qui paraissaient devoir faire l'objet d'une décision spéciale de l'Empereur lui étaient apportées une fois par semaine par l'un des conseillers d'Etat.

888. *Commission du contentieux.* La commission du contentieux, présidée par le grand-juge ministre de la justice, était composée de six maîtres de requête et de six auditeurs. Elle faisait l'instruction et préparait le rapport de toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le Conseil d'Etat avait à prononcer, soit que ces affaires eussent été introduites sur le rapport d'un ministre, soit qu'elles l'eussent été à la requête des parties intéressées (2).

889. *Commission de la haute police administrative.* Lorsqu'il y avait lieu de faire examiner par le Conseil d'Etat la conduite de quelque fonctionnaire inculpé, le rapport ou les dénonciations et les pièces étaient renvoyées à une commission composée du président de l'une des sections du

(1) Non inséré dans la *Pasinomie.* Voir le *Bulletin des lois,* quatrième série, nº 118.
(2) Sur la procédure, voir art. 24 et suiv. du décret du 11 juin 1806.

Conseil et de deux conseillers d'Etat. Lorsque l'inculpé était entendu par la commission, un auditeur était chargé de faire le procès-verbal de l'interrogatoire.

890. *Des avocats au Conseil d'Etat.* " Il y aura, disait l'art. 33 du décret du 11 juin 1806, des avocats en notre Conseil, lesquels auront seuls le droit de signer les mémoires et requêtes des parties en matières contentieuses de toute nature. "

Ils étaient nommés par l'Empereur sur une liste de candidats présentés par le grand-juge.

891. *Prérogatives. Traitements. Immunités.* Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII déclara les *conseillers d'Etat* justiciables de la Haute Cour impériale, à raison de leurs délits personnels (art. 101). Leurs fonctions mêmes ne donnaient lieu à aucune responsabilité (1).

Le décret du 11 juin 1806 attribuait aux *maîtres de requête* en activité, un traitement équivalent au cinquième de celui des conseillers d'Etat.

Les *auditeurs* en service auprès des ministres et des sections jouissaient d'un traitement annuel de deux mille francs sur les fonds affectés aux dépenses du Conseil d'Etat. Les autres auditeurs en service ordinaire, outre le traitement dont ils jouissaient, dans le cadre des administrations auxquelles ils étaient rattachés, reçurent, à partir du décret du 26 décembre 1809, sur les fonds du Conseil d'Etat, un traitement de cinq cents francs.

Les auditeurs, à quelque classe et à quelque service qu'ils appartinssent, jouissaient, en vertu du décret du 26 décembre 1809, de divers privilèges honorifiques : ils prêtaient serment entre les mains de l'Empereur, ils étaient présentés à Sa Majesté, ils étaient admis dans ses palais conformément à l'usage (2). Le décret du 26 décembre 1809 décidait, en outre, que le quart des sous-préfectures qui viendraient à vaquer

(1) Sur les traitements, etc., voir plus haut, nos 692 et 873.

(2) Voir aussi décret du 1er juin 1811.

leur serait réservé. Il en était de même des places de secrétaires d'ambassade et de légation (1).

892. La réorganisation du 7 avril 1811 (2) réserva aux seuls auditeurs de première classe la plénitude des privilèges honorifiques dont nous avons parlé.

Les traitements des auditeurs en service ordinaire des deux premières classes restèrent fixés à deux mille francs. Les auditeurs de toute classe ff. de sous-préfet recevaient le traitement de sous-préfet. Les auditeurs de troisième classe placés près des administrations jouissaient d'un traitement de mille francs, sur les fonds de ces administrations. Ceux placés près des préfets jouissaient d'un traitement de cinq cents francs, sur les fonds des préfectures.

II. — LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

893. Attributions nouvelles. Les attributions constitutionnelles du Conseil d'Etat dans l'*ordre législatif* et *exécutif* ne furent pas modifiées sous l'Empire. Mais l'habitude prise par l'Empereur de légiférer par voie de sénatus-consultes porta toutefois une atteinte indirecte aux prérogatives du Conseil d'Etat. On se rappelle, en effet, que si les sénatus-consultes étaient portés et défendus au Sénat par des orateurs du Conseil d'Etat, ils étaient rédigés en Conseil privé. Par contre, les attributions du Conseil, en matière de *contentieux administratif*, ne firent que grandir. “ On réduisit peu à peu le Conseil d'Etat, écrit Thibaudeau (3), à n'être plus qu'un tribunal supérieur du contentieux administratif où les ministres et les conseillers à département dédaignaient de paraître. Que le Conseil d'Etat perdit de sa considération, c'était un petit malheur, mais en perdant de ses attributions, c'était encore, toutes faibles qu'elles étaient, une gêne de plus dont le pouvoir s'affranchissait. „

Le décret du 11 juin 1806 attribua au Conseil d'Etat la

(1) Décrets du 31 mars 1806 et du 26 décembre 1809.
(2) Voir plus haut, n° 882.
(3) *Mémoires sur le Consulat*, p. 335.

connaissance en premier et dernier ressort “ de toutes contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec nos ministres, avec l'intendant de notre maison (1), ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs, pour notre service personnel ou celui de nos maisons „. Précédemment, ces contestations relevaient de la comptabilité nationale (2).

Le décret du 11 juin 1806 attribua encore formellement au Conseil d'Etat la juridiction de cassation à l'égard des décisions de la comptabilité nationale et du conseil des prises. Après la création de la cour des comptes, le Conseil d'Etat continua à exercer à l'égard des arrêts de cette cour les pouvoirs de cassation qu'il possédait vis-à-vis des décisions de la comptabilité nationale en cas de contravention à la loi ou de violation des formes (3).

Le décret du 11 juin 1806 octroya enfin au Conseil d'Etat une attribution à beaucoup d'égards nouvelle : la connaissance “ des affaires de haute police administrative „, lorsqu'elles lui étaient renvoyées par un ordre exprès de l'Empereur.

894. De l'exercice de ses attributions contentieuses par le conseil d'état. En même temps qu'il grandissait la situation du Conseil d'Etat comme tribunal administratif, l'Empire tint à entourer de garanties l'exercice de ses attributions à cet égard. Un décret du 22 juillet 1806 (4) astreignit la commission du contentieux et l'assemblée générale à suivre dans l'instruction, l'examen et la décision des contestations qui lui étaient déférées, un ensemble de formes imitées à divers égards de la procédure judiciaire.

La procédure devant le Conseil d'Etat était essentiellement écrite. Il n'y avait pas de plaidoyer oral, ni de publicité des séances.

(1) Voir le décret du 12 juillet 1807 sur l'instruction des affaires concernant la liste civile.

(2) Dareste, *La justice administrative en France*, Paris, 1898, p. 166.

(3) Loi du 16 septembre 1807, art. 17.

(4) Complété notamment par celui du 12 juillet 1807, cité plus haut, note 1.

895. De la haute police administrative. A partir du décret du 11 juin 1806, le Conseil d'Etat ne fut plus seulement investi du droit d'autoriser les poursuites judiciaires contre les agents du gouvernement (autres que les ministres) (1), il reçut à leur égard de véritables pouvoirs de juridiction disciplinaire. " Le Conseil d'Etat, disait l'art. 22 du décret, pourra prononcer qu'il y a lieu à réprimander, censurer, suspendre ou même destituer le fonctionnaire. „ La commission de haute police faisait l'instruction des affaires. Elle ne pouvait être saisie qu'en vertu des ordres de l'Empereur (2). Lorsqu'elle concluait à l'application de peines disciplinaires, elle faisait rapport au Conseil. " La décision du Conseil d'Etat, disait l'art. 13 du décret, sera soumise à notre approbation. „ Le préfet de la Seine, Frochot, dont la conduite avait été entachée de faiblesse lors de la conspiration du général Malet, fut destitué, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, mais à la suite d'une procédure un peu différente de celle organisée par le décret du 11 juin 1806. L'Empereur avait invité les diverses sections du Conseil à examiner, chacune en particulier, la conduite du préfet, et à lui communiquer leur délibération sur le parti à prendre à son égard (3).

§ 4. *Les ministres*

896. Organisation. *Nouveaux ministères.* L'organisation des ministères ne subit pas de modifications essentielles sous l'Empire. Quelques départements nouveaux furent cependant créés. Un décret du 21 messidor an XII éleva au rang de département ministériel l'administration des cultes confiée, comme nous l'avons dit, depuis vendémiaire an X, à un

(1) Voir plus haut, n° 693. — Des arrêtés ou décrets particuliers autorisèrent certaines administrations, comme celle des monnaies, celle des douanes, etc., à traduire directement devant les tribunaux, sans passer par le Conseil d'Etat, les agents qui leur étaient subordonnés : 10 et 29 thermidor an XI, etc.

(2) Cfr. le décret du 9 août 1806.

(3) Passy, *Frochot, préfet de la Seine*, Paris, 1867, pp. 548-549 ; *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. II, pp. 47-48.

conseiller d'Etat (1). Un autre décret du même jour rétablit le ministère de la police (2). Un décret du 22 juin 1811, enfin, institua un ministère des manufactures et du commerce, mais le premier titulaire n'en fut nommé que le 16 janvier 1812 (3).

Notons également que dès l'avènement de l'Empire le secrétaire d'Etat fut considéré comme ayant rang et exerçant les fonctions de ministre. Le contreseing d'un ministre chargé d'une branche d'administration n'était plus indispensable dès lors pour l'observation de l'art. 55 de la constitution du 22 frimaire an VIII (4) : celle du ministre-secrétaire d'Etat suffisait. En règle générale, elle figure seule au bas des décrets impériaux.

897. *Responsabilité.* Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII maintint le principe de la responsabilité judiciaire des ministres et l'étendit même aux conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque d'administration publique. Mais la procédure destinée à mettre cette responsabilité en jeu fut gravement modifiée. " Les ministres, disait l'art. 110, ou les conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque d'administration publique, peuvent être dénoncés par le Corps législatif, s'ils ont donné des ordres contraires aux constitutions et aux lois de l'Empire. Le Corps législatif, ajoutait l'art. 112, dénonce pareillement les ministres ou agents de l'autorité, lorsqu'il y a eu, de la part du Sénat, *déclaration de fortes présomptions de détention arbitraire* ou *de violation de la liberté de la presse.* „

Cette dénonciation ne pouvait être arrêtée par le Corps législatif que sur la réclamation de cinquante de ses membres, ou sur la demande du Tribunat (art. 113, C. XII). Elle devait être discutée en comité secret. L'Empereur nommait trois conseillers d'Etat pour donner à l'assemblée les éclair-

(1) Voir plus haut, nº 704.

(2) Voir plus haut, nº 797.

(3) Un décret du 21 janvier 1812 précisa l'organisation et les attributions du département.

(4) Voir plus haut, nº 704. — Cfr. l'art. 101 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

cissements désirables sur les faits de la dénonciation. Si le Corps législatif se prononçait contre le ministre mis en cause, l'acte de dénonciation était transmis au Procureur général près la Haute Cour impériale, qui examinait s'il y avait lieu à poursuites. Lorsque les conclusions de ce magistrat étaient défavorables aux poursuites, elles étaient soumises à l'appréciation de la Haute Cour.

En cas de poursuites, le Procureur général dressait l'acte d'accusation et le communiquait à un commissaire de la Haute Cour chargé de faire l'instruction. Sur le rapport de ce commissaire, la mise en accusation proprement dite était prononcée par une commission d'accusation composée de douze membres pris dans la Haute Cour. “ Si les douze commissaires, disait l'art. 125, jugent qu'il y a lieu à accusation, le commissaire rapporteur rend une ordonnance conforme, décerne les mandats d'arrêt et procède à l'instruction. „ Si cette commission estimait au contraire qu'il n'y avait pas lieu à accusation, il en était référé par le rapporteur à la Haute Cour elle-même, chargée de prononcer définitivement.

Les débats et le jugement avaient lieu en public (art. 128).

Il semble que la Haute Cour avait à certains égards un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la peine à infliger à l'accusé reconnu coupable. Les art. 130 et 131 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII disaient en effet : “ La Haute Cour impériale ne peut prononcer que des peines portées par le code pénal. — Elle prononce, s'il y a lieu, la condamnation aux dommages et intérêts civils. Lorsqu'elle acquitte, elle peut mettre ceux qui sont absous, sous la surveillance ou à la disposition de la haute police de l'Etat, pour le temps qu'elle détermine.. „

Les arrêts rendus par la Haute Cour qui prononçaient une condamnation à une peine afflictive ou infamante, ne pouvaient être exécutés que lorsqu'ils avaient été signés par l'Empereur (art. 132, C. XII).

898. Attributions. Le Consulat et l'Empire ne modifièrent pas les attributions générales des ministres. Il semble cependant que les sénatus-consultes du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII ont eu pour effet de grandir la situation

des ministres dans l'Etat, comme conséquence fatale de l'accroissement des pouvoirs du premier Consul ou de l'Empereur et de l'amoindrissement des assemblées. Si les ministres continuaient à rester étrangers au Corps législatif (1) et au Tribunat, ils firent désormais partie, avec voix délibérative, du Conseil d'Etat, et ils prirent siège au Sénat, mais sans voix délibérative, s'ils n'étaient pas en même temps sénateurs. L'Empereur les chargea même souvent de communications à faire à cette assemblée au nom du Gouvernement. “ Dans l'ordre de notre hiérarchie constitutionnelle, disait le *Moniteur* du 15 décembre 1808, le premier représentant de la nation est l'Empereur et ses ministres, organes de ses décisions ; la seconde autorité représentante est le Sénat ; la troisième est le Conseil d'Etat, qui a de véritables attributions législatives ; le Corps législatif a le quatrième rang „. “ Ainsi, conclut M. Dupriez, les ministres s'identifient avec la personne même de l'Empereur... „ Mais “ ce sont moins des conseillers de l'Empereur que des agents d'exécution ; on leur demande moins des avis et des conseils que des renseignements. La constitution ne les a pas réunis en un conseil plus ou moins organisé... „ (2) Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII décrétait même en termes formels, nous l'avons vu, que les titulaires des grandes dignités de l'Empire formaient le Grand conseil de l'Empereur (art. 36) (3).

(1) A l'ouverture des sessions, le ministre de l'intérieur présentait au Corps législatif un rapport sur la situation de la République ou de l'Empire. On trouvera ces rapports aux *Archives parlementaires*.

(2) Dupriez, *Les ministres* etc., t. II, p. 293.

(3) Voir plus haut, n° 874. — L'Empereur conféra quelquefois le titre, purement honorifique, de ministre d'Etat à de hauts fonctionnaires.

LIVRE III

Les Tribunaux

899. Les réformes du consulat et de l'empire. Le Consulat et l'Empire donnèrent aux tribunaux leur organisation moderne. Non seulement les bases fondamentales sur lesquelles repose l'ordre judiciaire actuel remontent à cette époque, mais les textes mêmes qui les ont établies et développées sont, dans une large mesure, restés en vigueur jusqu'aujourd'hui.

Les principes de l'organisation nouvelle rompaient d'ailleurs nettement, en plusieurs points capitaux, avec ceux que la Révolution, à ses débuts surtout, avait cherché à faire prévaloir. Autant la Constituante, par préjugé contre les Parlements, avait amoindri les organes du pouvoir judiciaire, autant le Consulat et l'Empire cherchèrent à en assurer l'autorité et le prestige. La transformation de l'organisation judiciaire fut l'œuvre de trois étapes. Le sénatus-consulte organique du Consulat décennal confia la nomination des juges au Gouvernement, leur donna un mandat à vie, rendit au ministère public l'exercice de l'action publique et rétablit les tribunaux d'appel. Le sénatus-consulte organique du Consulat à vie organisa " la hiérarchie dans l'ordre judiciaire dont l'influence, disait le *Moniteur* du 18 thermidor an X, est si grande sur le maintien des propriétés et le bonheur des citoyens „ (1). Le Code d'instruction criminelle, enfin, et la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice, précisèrent

(1) Cité par Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 302.

et achevèrent ces réformes dans le détail, supprimèrent les tribunaux criminels et réunirent de nouveau dans le sein des cours impériales la justice civile et la justice répressive.

Les diverses étapes de cette transformation coïncidèrent avec un renouvellement partiel du personnel judiciaire. En l'an VIII et en 1811, les membres des tribunaux reçurent une institution nouvelle qui permit au Gouvernement d'écarter du sanctuaire de la justice les éléments indignes qui avaient pu s'y introduire. En 1807, un sénatus-consulte autorisa le Gouvernement à procéder à une épuration générale de la magistrature.

CHAPITRE I

LA JUSTICE CIVILE

§ 1. Les juges de paix (1)

900. Organisation. La réorganisation des justices de paix au début du Consulat fut l'œuvre de la loi du 8 pluviôse et des deux lois du 29 ventôse an IX.

La loi du 8 pluviôse réduisit de près de moitié le nombre de ces juridictions. Il y en avait plus de six mille. L'art. 1er de la loi décréta qu'il y aurait désormais " pour tout le territoire européen de la République, trois mille justices de paix au moins, et trois mille six cents au plus ". La loi du 8 pluviôse an IX supprima, en outre, les juges de paix spéciaux des villes, superfétation inutile, qui n'avait d'ailleurs pas été introduite dans les départements belges (2).

(1) Hiver, *ouv. cité*, pp. 448, 484 et suiv. — Voir plus haut, nos 95 et suiv.

(2) Voir plus haut, no 96. — Dans les départements réunis, les justices de paix étaient moins nombreuses que dans l'ancienne France, même sans tenir compte des juges de paix spéciaux des villes. Sur les cantons supprimés, voir les arrêtés de frimaire à ventôse an X, reproduits dans la Coll. Huyghe, t. VII et t. VIII.

Aux termes de l'art. 3 de la même loi, “ la population moyenne d'un arrondissement de justice de paix (1) devait être de dix mille habitants : elle ne pouvait dépasser quinze mille „. “ Le nombre beaucoup trop considérable des justices de paix, disait une circulaire du préfet de la Dyle, en date du 14 prairial an X, en multipliant dans ces places les sujets peu dignes de les occuper, en écartait la considération et la confiance „ (2).

L'une des lois du 29 ventôse an IX supprima les assesseurs des juges de paix. “ Avec un peu de réflexion, disait au Corps législatif le conseiller d'Etat Berlier (3), on sentira que l'établissement dont il s'agit est plus nuisible qu'utile. En effet : considère-t-on les assesseurs comme conciliateurs concurremment avec les juges de paix ? Un seul en cette matière fait souvent mieux que plusieurs ; c'est un point d'expérience. Peut-on les considérer comme juges ? Sans doute, en général, la pluralité des juges est une garantie pour les citoyens ; mais quels juges peut-on apercevoir dans la personne de deux assesseurs pris dans chaque point de la République, même dans le plus petit village... Voyons enfin ce qui se passe aujourd'hui : combien de temps perdu, combien d'audiences manquant par la difficulté de réunir des assesseurs non salariés... „

En cas de maladie, absence ou autre empêchement du juge de paix, ses fonctions devaient, aux termes de la même loi du 29 ventôse an IX (4), être remplies par un suppléant. Cette loi décidait, en conséquence, que chaque juge de paix aurait deux suppléants.

Une loi du 28 floréal an X confia au premier Consul la nomination du greffier.

(1) Un arrêté du 9 fructidor an IX décida que les arrondissements de justice de paix continueraient à porter le nom de *cantons*, qu'ils avaient porté jusqu'à ce jour.

(2) Circulaire reproduite par extrait dans Ernst, *L'organisation judiciaire du département de l'Ourthe de 1799 à 1803* (mercuriale du 1er octobre 1879, p. 36). — Cfr. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 380.

(3) *Moniteur*, an IX, séance du 29 ventôse.

(4) L'autre loi du 29 ventôse an IX (nº 594 dans le *Bulletin des lois*) était relative à l'élection des juges de paix.

901. *Costume* (1). Lorsque, le 2 nivôse an XI, la robe fut rendue aux magistrats, les juges de paix furent autorisés à porter le même costume que les juges des tribunaux de première instance.

902. Nomination. En vertu de la constitution de l'an VIII, les juges de paix étaient directement élus par les citoyens du canton (art. 60) (2). L'élection se faisait à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au scrutin de ballottage. Le ballottage ne pouvait porter que sur les six citoyens qui, au premier tour, avaient réuni le plus de voix.

Les deux suppléants du juge de paix, désignés par *premier* et *second*, étaient de droit les deux citoyens ayant réuni le plus grand nombre de suffrages après le juge de paix (3). En cas de vacance, démission ou autrement, le premier suppléant succédait de plein droit au juge, si la place vaquait un an au plus avant l'expiration de son mandat. Dans le cas contraire, les électeurs étaient convoqués (4).

Le mandat des juges de paix et de leurs suppléants était de trois ans.

903. Après le Consulat à vie, les règles relatives à la nomination des juges de paix furent changées. L'art. 8 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua la nomination du juge de paix et de ses suppléants au premier Consul, qui devait choisir entre deux citoyens désignés à cette fin, pour chaque place, par l'assemblée de canton (5).

Le même sénatus-consulte porta à dix ans la durée du mandat des juges de paix et de leurs suppléants (art. 9).

Le règlement électoral du 19 fructidor an X décida que les juges élus en l'an IX se renouvelleraient par cinquième,

(1) Sur le traitement, voir plus haut, n° 97.

(2) Voir la loi du 29 ventôse an IX relative au mode d'élection des juges de paix, ainsi que celle du 13 ventôse an IX relative aux élections pour la notabilité. Cfr. plus haut, n° 611.

(3) Seconde loi du 29 ventôse an IX, art. 4.

(4) Loi du 28 floréal an X, art. 1.

(5) Sur l'organisation des assemblées cantonales à partir de l'an X, voir plus haut, nos 728 et suiv., 808 et suiv.

suivant le mode de nomination introduit par le Consulat à vie. A cette fin, les divers cantons de justice de paix devaient être répartis en cinq séries par les ministres de l'intérieur et de la justice " de telle manière, disait un avis du Conseil d'Etat en date du 29 vendémiaire an XI, qu'une partie seulement des juges de paix d'un arrondissement ou d'un département pourra être comprise dans l'indication du cinquième à renouveler „. Grâce à cette combinaison, le renouvellement du premier cinquième, qui eut lieu en l'an XI (1), porta sur les magistrats les moins dignes et les moins capables.

904. Éligibilité. D'après la constitution de l'an VIII, les juges de paix auraient dû être choisis parmi les notables communaux. Mais les listes de notabilité étaient déjà abolies lors du renouvellement de l'an XI. Il suffit dès lors, pour être élu candidat aux fonctions de juge de paix, de la qualité de citoyen et de l'âge de trente ans (2).

905. Attributions. La constitution de l'an VIII, sans entrer dans le détail des attributions des juges de paix se bornait à mettre en relief leur rôle essentiel : " Leur principale fonction consiste, disait l'art. 60, à concilier les parties, qu'ils invitent, dans le cas de non conciliation, à se faire juger par des arbitres. „

Les fonctions des juges de paix en matière répressive subirent, en conséquence, d'importantes modifications (3). Ils cessèrent, en vertu de la loi du 7 pluviôse an IX, d'être officiers principaux en matière de police judiciaire. " Cette loi en assignant au substitut du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel, la recherche et la poursuite

(1) Art. 89 du règlement électoral du 19 fructidor an X. — Sur les élections en Belgique, qui furent assez disputées dans plusieurs cantons, voir Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, pp. 380-381, et plus haut, nos 812 et suiv.

(2) Cfr. le décret du 9 décembre 1811. — Cfr. également plus haut, nos 99 et 611.

(3) Voir plus bas, nos 977 et suiv.

des délits, ne confond plus, disait le préfet de la Dyle (1), dans la même personne le juge sévère et le magistrat conciliateur : elle rend celui-là tout entier à ses douces et fraternelles fonctions. „

Au point de vue de la juridiction contentieuse, en matière civile, comme au point de vue de la juridiction gracieuse, les juges de paix conservèrent en règle générale leurs attributions d'autrefois (2). Notons toutefois que l'établissement des conseils de prud'hommes leur enleva, dans les localités où il en fut établi, la connaissance des petits différends entre maîtres et ouvriers.

§ 2. *Les tribunaux de première instance* (3)

906. Organisation. La constitution de l'an VIII s'exprimait en termes fort laconiques au sujet des juridictions civiles supérieures aux justices de paix. “ En matière civile, disait l'art. 61, il y a des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel. La loi détermine l'organisation des uns et des autres, leur compétence, et le territoire formant le ressort de chacun. „

La première loi d'organisation judiciaire fut décrétée dès le 27 ventôse an VIII. Elle supprimait les tribunaux civils de département et les remplaçait par les *tribunaux de première instance* : “ il sera établi un tribunal de première instance, disait l'art. 6, par arrondissement communal. „ Pour le département de la Seine toutefois, il ne devait y avoir qu'un seul tribunal de première instance, établi à Paris (art. 40). La seconde loi d'organisation judiciaire, celle du 20 avril 1810, conserva aux tribunaux de première instance leur organisation antérieure.

907. *Composition.* Les tribunaux de première instance se composaient, suivant la population, de trois, quatre, sept ou

(1) Circulaire citée dans Ernst, *mercuriale citée*, p. 37.

(2) Voir plus haut, n° 103. — Sur l'appel de leurs décisions, voir plus bas, n° 917.

(3) Hiver, *ouv. cité*, pp. 488 et suiv.

dix juges, et de deux, trois, quatre ou cinq suppléants, d'un commissaire du Gouvernement et d'un greffier. Le tribunal de la Seine avait vingt-quatre juges et douze suppléants (1). Dans les tribunaux composés de sept juges ou plus, il y avait un ou plusieurs substituts du commissaire du Gouvernement (2).

A partir de l'Empire et en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les commissaires du Gouvernement prirent le titre de procureurs impériaux (art. 136, C. XII).

La loi du 7 pluviôse an IX plaça près des tribunaux de première instance, à côté du commissaire du Gouvernement et de ses substituts, un second agent du pouvoir exécutif, dit *magistrat de sûreté,* qui était un substitut du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel. Le magistrat de sûreté fut supprimé par la loi du 20 avril 1810 (art. 42).

Un décret du 16 mars 1808 créa près des cours d'appel les juges-auditeurs, lesquels, en dehors des fonctions qu'ils exerçaient à la cour, pouvaient être envoyés par l'Empereur dans les tribunaux de première instance pour y faire le service (3). La loi du 20 avril 1810 donna aux juges-auditeurs près les cours d'appel le titre de conseillers-auditeurs, et tout en leur conservant leurs attributions, décida, en outre, la création de juges-auditeurs (4) qui seraient à la disposition

(1) Les art. 8, 9, 10, 11, 13 et 40 de la loi du 27 ventôse an VIII précisaient la composition de chaque tribunal en particulier. — La loi du 20 avril 1810, art. 35 et suiv., abandonna, au contraire, dans une large mesure au Gouvernement le soin de fixer la composition de chaque tribunal : le décret impérial du 18 août 1810 arrêta en conséquence de nouveaux tableaux. — Cfr. en outre, la note 4 ci-dessous.

(2) Voir sur la composition des divers tribunaux, les tableaux annexés à la loi du 27 ventôse an VIII, et, après 1810, les tableaux annexés au décret impérial cité dans la note précédente.

(3) Voir un exemple dans Müller. *La cour d'appel de Liége,* Liége, 1903, p. 14.

(4) " Les tribunaux placés dans les villes les moins populeuses, disait l'art. 36 de la loi du 20 avril 1810, et où il y a le moins d'affaires seront composés de trois juges, dont deux, autres que le président, pourront être juges-auditeurs, et de trois suppléants. " — Le décret du 22 mars 1813 organisa le corps des juges-auditeurs.

du ministre de la justice, mais seulement pour le service des tribunaux de première instance.

908. *Division en sections.* D'après la loi du 27 ventôse an VIII, les tribunaux composés de sept juges se divisaient en deux sections, et ceux composés de dix juges en trois sections. L'ordre du service dans chaque tribunal devait être établi par un règlement du tribunal, soumis à l'approbation du Gouvernement (1). La fixation du nombre des sections et de l'ordre du service fut, plus tard, abandonnée au Gouvernement qui pouvait même, si les circonstances l'exigeaient, créer des sections temporaires (2).

Les jugements des tribunaux de première instance ne pouvaient être rendus par moins de trois juges.

Le chef de l'Etat choisissait, tous les trois ans, parmi les juges de chaque tribunal, un président, et, dans les tribunaux qui se divisaient en sections, un ou plusieurs vice-présidents. La première nomination n'en était faite que pour un an. Les présidents et vice-présidents étaient rééligibles.

909. *Fonctions des juges suppléants et des juges-auditeurs.* Aux termes de l'art. 12 de la loi du 27 ventôse an VIII, les suppléants n'avaient pas de fonctions habituelles : ils étaient uniquement nommés pour remplacer momentanément, selon l'ordre de leur nomination, soit les juges, soit les commissaires du Gouvernement. L'art. 41 de la loi du 20 avril 1810 leur donna le droit d'assister à toutes les audiences, avec voix consultative : " en cas de partage, ajoutait l'article, le plus ancien aura voix délibérative „.

(1) Voir, par exemple, à la *Pasinomie,* l'arrêté consulaire du 6 floréal an X portant approbation du règlement pour le service du tribunal de la Seine.

(2) " Il sera fait, disait l'art. 1042 du Code de procédure civile (1806), tant pour la taxe des frais que pour la police et discipline des tribunaux, des règlements d'administration publique. Dans trois ans au plus tard, les dispositions de ces règlements qui contiendraient des mesures législatives seront présentées au Corps législatif en forme de loi. „ Cfr. le règlement général du 30 mars 1808 et la loi du 20 avril 1810, art. 38-39, ainsi que le décret d'exécution du 18 août 1810 et les tableaux y annexés.

La création des juges-auditeurs, en 1808, annihila en partie les juges suppléants. Les auditeurs ayant l'âge requis pour avoir voix délibérative, devaient en effet être appelés avant les suppléants pour remplacer les juges empêchés ou absents (1).

Les juges-auditeurs âgés de vingt-cinq ans accomplis devaient faire le service du tribunal, en toute matière, simultanément et concurremment avec les autres juges. Avant cet âge, ils avaient simplement voix consultative. Ils pouvaient cependant être nommés rapporteurs des délibérés, s'ils avaient assisté à toutes les audiences de la cause, et ils avaient, dans ce cas, voix délibérative (2).

“ Dans les avenues du sanctuaire de la justice, disait Treilhard (3) en présentant la loi du 20 avril, et sous les yeux des magistrats qui auront honoré leur état, se formera, contre la perversité et la mauvaise foi, une milice destinée à combattre sans relâche ces ennemis éternels de la société. Ils n'auront que voix consultative tant qu'ils n'auront pas encore atteint l'âge requis pour avoir voix délibérative ; leur inexpérience ne pourra pas alarmer, puisque leur avis ne concourra pas à la décision ; mais introduits dans le secret des délibérations, ils entendront des hommes instruits, ils seront témoins de leurs discussions... ; ils apprendront à démêler les pièges trop souvent tendus à la justice par l'astuce et par l'intérêt ; et lorsqu'enfin viendra le moment où leur voix comptera pour une décision, ils auront déjà acquis des titres à cette confiance dont il est si nécessaire que le juge soit investi. „

Après deux années d'exercice, les juges-auditeurs devaient être nommés conseillers-auditeurs (4). Un tiers des places vacantes de la magistrature était réservé à ces derniers.

(1) Décret du 18 août 1810, art. 14, et Hiver, *ouv. cité*, p. 471.

(2) Loi du 20 avril 1810, art. 13, décret du 22 mars 1813, art. 9 et 10.

(3) *Moniteur*, 1810, p. 409.

(4) Voir les dispositions prises par le décret du 22 mars 1813, art. 13 et suiv., pour le cas où il n'y aurait pas eu de places disponibles.

910. *Traitements.* Suivant l'importance des localités où les tribunaux étaient établis, les juges avaient un traitement de 1000, 1200 (1), 1500 (2), 1800 (3), 2400 fr. (4). Les présidents avaient un supplément de moitié en sus ; les vice-présidents un supplément du quart en sus. Les commissaires du Gouvernement avaient le même traitement que les présidents ; leurs substituts, le même traitement que les juges.

" La moitié du traitement fixe des présidents, vice-présidents et autres juges, disait l'art. 19 de la loi organique du 27 ventôse an VIII, sera mise en masse et distribuée en droit d'assistance : le suppléant qui remplacera un juge aura son droit d'assistance. „

La loi du 27 ventôse an VIII avait annoncé une augmentation des traitements après la paix générale. Le décret du 30 juin 1806 réalisa cette promesse, et releva les traitements dans une proportion variable : les traitements de 1000 et de 1200 fr. furent augmentés d'un quart, et les autres d'un cinquième, d'un sixième ou d'un huitième. Au lieu d'un supplément de moitié, les procureurs impériaux et les présidents reçurent dans les grandes villes (5) un supplément du double; à Bruxelles, Bordeaux, Marseille, Gênes, Turin, Lyon et Rouen, leur traitement fut même fixé à six mille francs.

Les juges-auditeurs n'avaient pas de traitement, mais ils prenaient part dans la distribution des droits d'assistance, lorsqu'ils avaient siégé en qualité de suppléant d'un juge titulaire (6).

911. *Costume.* Modifié une première fois par l'arrêté du 24 germinal an VIII, qui supprimait le panache du chapeau (7),

(1) Courtrai, Louvain, Malines, Mons, Namur, Tournai, par exemple.
(2) Bruges, Strasbourg.
(3) Anvers, Bruxelles, Gand, Liége, Lille.
(4) Bordeaux, Lyon, Marseille. — Les juges du tribunal de la Seine avaient 3500 fr.
(5) Anvers, Gand, Liége, Mayence, Lille, etc.
(6) Décret du 22 mars 1813, art. 11. Cfr. aussi le décret du 30 janvier 1811, art. 15.
(7) Voir plus haut, no 111. — Cfr., en outre, le décret du 29 messidor an XII.

le costume des juges le fut une seconde fois par l'arrêté du 2 nivôse an XI qui rendait enfin l'ancienne robe à la magistrature, savoir : la simarre, la toge, la toque, etc.

912. *Vacances* (1). Les vacances des tribunaux de première instance étaient fixées du 15 fructidor au 15 brumaire, et, après le retour au calendrier grégorien, du 1er septembre au 1er novembre. Pendant leur durée, les tribunaux composés d'une seule section devaient donner une audience par décade, et ceux qui en comptaient plusieurs autant d'audiences qu'il y avait de sections. Le décret du 30 mars 1808 décréta pour le service des vacations la formation d'une chambre *ad hoc*, dite chambre des vacations.

913. *Discipline.* Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, le décret du 30 mars 1808, la loi du 20 avril 1810 et les décrets d'exécution soumirent soit les membres des tribunaux individuellement, soit les tribunaux comme corps à une action disciplinaire qui s'exerçait, suivant les cas, par le grand-juge ministre de la justice, par la Cour de cassation, par les cours d'appels, par les tribunaux eux-mêmes, etc. (2).

914. Nomination. Aux termes de l'art. 41 de la constitution de l'an VIII, le premier Consul nommait les juges des tribunaux de première instance, " sans pouvoir les révoquer ". Il nommait également les commissaires du Gouvernement et pouvait les révoquer à volonté. L'art. 92 de la loi du 27 ventôse an VIII compléta les droits de nomination du Gouvernement en lui confiant la nomination des greffiers.

" Les juges, disait l'art. 68 de la constitution, autres que les juges de paix, conservent leurs fonctions toute leur vie, à moins qu'ils ne soient condamnés pour forfaiture ou qu'ils ne soient pas maintenus sur les listes d'éligibles. (3) "

(1) Arrêté consulaire du 5 fructidor an VIII ; décrets du 10 février 1806, du 30 mars 1808 et du 18 août 1810.

(2) Sur cette matière, qui est fort compliquée, voir les Pandectes belges, verbo *Discipline judiciaire*. Cfr., en outre, plus haut, n° 787, et plus bas, nos 916, 919, 921 et 938.

(3) Le cas d'infirmités empêchant l'exercice des fonctions fut réglé par un décret du 2 octobre 1807.

“ L'état futur des juges, disait une circulaire du ministre de la justice (1), aura désormais la stabilité qui leur assure l'indépendance, la considération et la tranquillité d'esprit qu'exige l'exercice de leurs honorables fonctions. „

La suppression des listes d'éligibilité en l'an X (2) avait rendu, de fait, les juges inamovibles. Cette conséquence contrariait d'autant plus le Gouvernement qu'au début du Consulat, dans la hâte du premier moment, des personnes avaient été nommées dans la magistrature dont le passé, le caractère, ou la conduite étaient de nature à nuire à son prestige. L'Empereur y pourvut par le sénatus-consulte du 12 octobre 1807, d'après lequel il devait, dans le courant de décembre 1807, être “ procédé à l'examen des juges qui se seraient signalés par leur incapacité, leur inconduite et des déportements dérogeant à la dignité de leurs fonctions „. Cet examen était confié à une commission de dix sénateurs nommés par l'Empereur. Saisie par un rapport du grand-juge, la commission devait peser les faits articulés. Elle pouvait demander au grand-juge, soit des éclaircissements complémentaires, soit la comparution personnelle des intéressés. L'Empereur statuerait définitivement sur les propositions de révocation formulées par la commission. Dès le 24 mars 1808, un décret, inséré au *Moniteur*, révoqua, d'après le rapport de cette commission, 68 présidents et juges, tant d'appel que de première instance, et un second décret, en date du même jour, mais non publié, décida que le grand-juge demanderait leur démission à 94 magistrats : à défaut pour eux de satisfaire à cette demande, le ministre devait proposer leur destitution (3). La réorganisation de la magistrature en 1811 fournit au Gouvernement une nouvelle occasion d'écarter de la magistrature les personnes qui n'étaient pas dignes d'en faire partie.

Le sénatus-consulte du 12 octobre 1807 ne se borna pas à prendre à l'égard des magistrats nommés jusqu'à cette date,

(1) Circulaire du 7 nivôse an VIII, reproduite par Ernst, *mercuriale citée*, pp. 13-15.

(2) Voir plus haut, nº 721.

(3) Voir sur ce décret Martin-Sarzeaud, *Recherches sur l'inamovibilité de la magistrature*, Paris, 1883, pp. 423 et 534.

les mesures que je viens d'esquisser ; il en prit également à l'égard de ceux qui seraient nommés dans l'avenir : " Considérant, disait son préambule, que pour l'avenir il est nécessaire qu'avant d'instituer les juges d'une manière irrévocable la justice de Sa Majesté l'Empereur et Roi soit parfaitement éclairée sur leurs talents, leur savoir et leur moralité, afin qu'aucune partie de leur conduite ne puisse altérer, dans l'esprit des justiciables, la confiance et le respect dus au ministère du poste dont ils sont investis ", le sénatus-consulte décréta que les provisions instituant les juges à vie, ne leur seraient désormais délivrées " qu'après cinq années d'exercice de leurs fonctions, si, à l'expiration de ce délai, Sa Majesté l'Empereur et Roi reconnaissait qu'ils méritent d'être maintenus dans leur place ".

915. *Destitution. Suspension.* Nommés à vie, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, les juges ne pouvaient être *destitués* que s'ils étaient condamnés pour forfaiture. En vertu de la constitution du 16 thermidor an X, ils pouvaient, pour cause grave, être *suspendus* de leurs fonctions par le Tribunal de cassation. La loi du 20 avril 1810 accorda des droits de suspension provisoire aux tribunaux eux-mêmes à l'égard de leurs membres, ainsi qu'aux cours impériales, avec droit de recours au ministre de la justice.

916. *Éligibilité.* Tandis que l'art. 4 de la loi du 27 ventôse an VIII fixait d'une manière générale à 30 ans l'âge requis pour les fonctions judiciaires, celle du 16 ventôse an XI (7 mars 1803) abaissa cet âge à 25 ans pour les juges, suppléants, commissaires et greffiers, et à 21 ans pour les substituts, et celle du 20 avril 1810, à 27 ans accomplis pour les présidents.

Sous l'empire de la constitution de l'an VIII, les juges des tribunaux de première instance et les commissaires du Gouvernement devaient être pris dans la liste des notables communaux ou dans celle des notables départementaux (art. 67, C. VIII) (1). Aucune condition spéciale de capacité professionnelle n'était exigée.

(1) Voir plus haut, nos 611 et suiv.

A partir de la loi du 22 ventôse an XII sur la réorganisation des écoles de droit, des principes plus rigoureux prévalurent. Cette loi décidait qu'à dater du 1er vendémiaire an XVII les candidats aux fonctions judiciaires devraient justifier du diplôme de licencié en droit. La loi du 20 avril 1810 exigea, outre le diplôme, que le candidat eût suivi le barreau pendant deux ans, après avoir prêté serment à la cour impériale (art. 62). Exception était faite à la nécessité du diplôme pour les avoués, après dix ans d'exercice. De même le Gouvernement pouvait pendant dix ans — à partir de la publication de la loi du 22 ventôse an XII — dispenser de la représentation des diplômes les individus qui auraient exercé des fonctions législatives, administratives ou judiciaires (1).

Nous exposerons plus loin les conditions d'éligibilité requises des juges-auditeurs, créés en 1808 et auxquels la loi du 20 avril 1810 donna le titre de conseillers-auditeurs. Quant aux juges-auditeurs dont la création date du 20 avril 1810 et l'organisation du décret du 22 mars 1813, ils devaient être âgés de 21 ans révolus, avoir satisfait aux lois de la conscription, être licenciés en droit, et, sauf dispense particulière, avoir fait un an de stage comme avocat. Aucune condition de fortune n'était exigée d'eux, comme des juges-auditeurs (conseillers-auditeurs) près les cours d'appel.

917. Attributions des tribunaux de première instance. Le Consulat et l'Empire conférèrent aux tribunaux de première instance des attributions différentes à plusieurs égards de celles reconnues aux tribunaux civils de département du régime précédent. C'est ainsi que, d'après la loi du 27 ventôse an VIII, ils ne devaient plus connaître seulement des matières civiles, mais furent chargés en outre directement d'une partie de la juridiction répressive : " ils connaîtront également, disait son art. 7, des matières correctionnelles „. C'est ainsi encore que des lois et arrêtés divers accordèrent aux tribunaux des attributions disciplinaires à l'égard des avocats et des officiers ministériels. La loi du 20 avril 1810,

(1) Loi du 22 ventôse an XII, art. 27 et 28.

enfin, conféra aux tribunaux de première instance des pouvoirs disciplinaires à l'égard des juges qui en faisaient partie (1).

Dans les lieux où il n'y avait pas de tribunaux de commerce, les tribunaux de première instance continuèrent à connaître de toutes les matières de commerce. De même, l'appel des jugements rendus en premier ressort par les juges de paix continua à être porté devant eux. Notons enfin qu'indépendamment de leurs attributions comme juges civils ou correctionnels, les membres des tribunaux de première instance étaient appelés individuellement à participer, dans les conditions que nous aurons à déterminer, à l'administration de la justice criminelle.

918. Au point de vue de la *juridiction civile*, les tribunaux de première instance perdirent, sous le Consulat et l'Empire, plusieurs des attributions que la loi des 16-24 août 1790 avait reconnues aux tribunaux civils de département : c'est ainsi qu'ils cessèrent de connaître des appels des jugements rendus par les tribunaux de commerce ; ils cessèrent également d'être juges d'appel les uns à l'égard des autres (2). Quant aux litiges dont la connaissance n'appartenait ni aux juges de paix ni aux tribunaux de commerce et qui relevaient dès lors des tribunaux de première instance, ils continuèrent à en connaître dans les conditions fixées par la loi des 16-24 août 1790 (3).

919. Aux termes de la loi du 20 avril 1810, les tribunaux de première instance pouvaient prononcer contre le juge qui compromettait la dignité de son caractère l'une des peines disciplinaires suivantes : la censure simple, la censure avec réprimande, la suspension provisoire. Toute peine disciplinaire devait être confirmée par la cour impériale, et celles de la censure avec réprimande ou de la suspension provisoire devaient être approuvées par le ministre de la justice (art. 49 et suiv.).

Le président du tribunal avait à l'égard de ses membres un droit d'avertissement.

(1) Ils avaient aussi un droit de surveillance sur les juges de paix (art. 83, C. X).

(2) Art. 22 de la loi du 27 ventôse an VIII.

(3) Voir plus haut, n° 118.

920. De l'appel des jugements rendus par les tribunaux de première instance. L'appel des jugements rendus en premier ressort en matière civile par les tribunaux de première instance était porté devant le tribunal d'appel (1).

921. Des fonctions du commissaire du gouvernement. Quoique les tribunaux de première instance eussent reçu une part de la juridiction répressive, les commissaires du Gouvernement et leurs substituts restèrent pendant les premières années du Consulat et de l'Empire, comme précédemment, étrangers à l'exercice de l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits. Cet exercice appartenait à un autre agent du Gouvernement, le magistrat de sûreté, que la loi du 8 pluviôse an IX avait établi près des tribunaux de première instance. Mais après la suppression des magistrats de sûreté (2), leurs fonctions, en matière répressive, passèrent aux procureurs impériaux et à leurs substituts.

En matière civile, les commissaires du Gouvernement près les tribunaux et leurs substituts conservèrent leurs fonctions traditionnelles (3).

Les tribunaux exerçaient, soit d'office, soit sur la réquisition du ministère public, leurs pouvoirs disciplinaires à l'égard des juges qui compromettaient la dignité de leur caractère (4).

§ 3. *Les tribunaux d'appel* (5)
(cours d'appel, cours impériales)

922. Organisation. L'existence de tribunaux supérieurs chargés en matière civile d'une juridiction d'appel, se trouvait consacré par la constitution elle-même. “ La loi, disait son art. 61, déterminera leur organisation, leur compétence, et le territoire formant le ressort de chacun. „

(1) Sur l'appel des jugements correctionnels, voir plus bas, n° 988.
(2) Voir plus haut, n° 907.
(3) Voir plus haut, n° 121. — Cfr. le décret du 30 mars 1808, art. 79 et suiv., ainsi que la loi du 20 avril 1810, art. 45 et suiv.
(4) Voir plus haut, nos 913 et 919.
(5) Hiver, *ouv. cité*, pp. 508 et suiv.

La loi du 27 ventôse an VIII décida qu'il y aurait vingt-neuf tribunaux d'appel. Elle en fixa le siège et le ressort. " On s'est appliqué, disait au Corps législatif le conseiller d'État Emery, à placer le siège des tribunaux d'appel dans les villes où il y avait autrefois des cours supérieures ou de grands tribunaux. C'était là qu'étaient réunis plus d'hommes capables de remplir l'objet de la nouvelle institution ; c'était là aussi qu'il y avait plus de pertes à réparer. „ Dans les départements réunis, Bruxelles et Liége devinrent le siège de tribunaux d'appel. Le tribunal d'appel établi à Bruxelles comprenait dans son ressort les départements de la Dyle, de la Lys, de l'Escaut, des Deux-Nèthes et de Jemmapes ; celui qui siégeait à Liége avait juridiction dans les départements de l'Ourthe, de Sambre-et-Meuse et de la Meuse Inférieure (1). Le département des Forêts ressortissait, avec ceux de la Moselle et des Ardennes, au tribunal d'appel de Metz.

923. A partir de l'Empire et en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal an XII (art. 136), les tribunaux d'appel prirent la dénomination de *cours d'appel*. La loi du 20 avril 1810 les qualifia de *cours impériales*.

924. Les agrandissements successifs du territoire français provoquèrent plus tard l'établissement de nouveaux tribunaux d'appel : il en fut établi notamment à Gênes, à Rome, à La Haye, à Hambourg, etc.

925. *Composition*. Les tribunaux d'appel se composaient d'un nombre de juges qui variait suivant leur importance : la loi du 27 ventôse an VIII attribuait aux moins importants d'entre eux douze, treize ou quatorze juges : aux plus importants, de vingt à trente trois juges. Celui de Liége en avait treize, celui de Bruxelles trente et un.

Il y avait près de chaque tribunal d'appel un commissaire du Gouvernement et un greffier. Dans les tribunaux compo-

(1) Le décret du 3 pluviôse an XIII ajouta à ce ressort le département de la Roer, et le sénatus-consulte organique du 27 avril 1811 y ajouta encore le département de la Lippe.

sés de vingt juges au moins, il y avait un ou deux substituts du commissaire du Gouvernement.

L'Empire donna aux commissaires du Gouvernement la qualification de *procureurs généraux impériaux* (art. 136, C. XII), et aux juges le titre de *conseillers de Sa Majesté dans les cours impériales* (1).

926. Après la suppression des tribunaux criminels, dont les attributions passaient en partie aux cours impériales, le nombre des conseillers et substituts fut augmenté. Il appartenait au Gouvernement de le fixer pour chaque cour (2) : la loi du 20 avril 1810 se bornait à dire que le nombre des conseillers ne pouvait être inférieur à 20 ni supérieur à 60 (art. 4).

La loi du 20 avril 1810 décidait également que les substituts du procureur général impérial créés pour le service des audiences des cours impériales porteraient le titre d'*avocats généraux* (3).

927. Un décret du 16 mars 1808 décréta qu'il y aurait près de chaque cour d'appel un corps de juges-auditeurs : " quatre au moins, six au plus ". La loi du 20 avril 1810 leur donna le titre de *conseillers-auditeurs*.

928. *Division en sections ou chambres.*-Les tribunaux d'appel composés de 20 à 30 juges se divisaient, au vœu de la loi du 27 ventôse an VIII, en deux sections ; ceux composés de trente et un juges, en trois sections. L'ordre du service dans chaque tribunal devait être établi par un règlement du tribunal, soumis à l'approbation du Gouvernement (4).

(1) Loi du 20 avril 1810, art. 1.

(2) Voir à cet égard le décret du 6 juillet 1810.

(3) Cfr. sur les fonctions des avocats généraux, le décret du 29 avril 1811.

(4) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 27. -- Voir un résumé du règlement du tribunal d'appel de Liége dans ERNST, *L'organisation judiciaire du département de l'Ourthe de 1799 à 1803* (mercuriale du 15 octobre 1879), pp. 20-21, et un résumé du règlement de la cour d'appel dans ERNST, *La cour de Liége sous Napoléon I*, p. 16 (mercuriale du 15 octobre 1880). — Cfr. aussi le décret du 30 mars 1808, cité plus haut, p. 654, note 2.

Plus tard, le Code de procédure civile et la loi du 20 avril 1810 abandonnèrent à des règlements d'administration publique la mission de diviser les cours impériales en sections ou chambres et d'y régler l'ordre du service (1). Le décret du 6 juillet 1810 autorisait le Gouvernement, si le besoin du service l'exigeait pour l'expédition des affaires civiles, à créer une chambre temporaire.

Les jugements des tribunaux d'appel ne pouvaient être rendus par moins de sept juges (2).

Le premier Consul choisissait tous les trois ans, parmi les juges de chaque tribunal, un président, et, dans les tribunaux qui se divisaient en sections, un ou deux vice-présidents. La première nomination n'en était faite que pour un an. Les présidents et vice-présidents étaient toujours rééligibles.

A partir de l'Empire et en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les présidents devaient être nommés à vie par l'Empereur. Ils pouvaient être choisis hors des cours qu'ils devaient présider (art. 136, C. XII). Les présidents des cours d'appel divisées en sections prirent le titre de *premiers présidents*, et les vice-présidents le titre de *présidents.*

929. *Fonctions des conseillers-auditeurs.* Les juges-auditeurs, qualifiés plus tard de conseillers-auditeurs, avaient séance avec les autres juges, immédiatement après eux, et ils portaient le costume des juges, à l'exception de la ceinture.

Ils pouvaient être chargés des enquêtes, des interrogatoires et autres actes d'instruction appartenant au ministère des juges, et suppléer les procureurs généraux, pourvu qu'ils eussent atteint l'âge de vingt-deux ans accomplis Ils pouvaient aussi suppléer les juges, s'ils avaient atteint l'âge de trente ans (de vingt sept ans, après 1810) (3).

D'après l'art. 6 du décret du 16 mars 1808, la carrière de

(1) Cfr. à cet égard le décret du 6 juillet 1810.

(2) A partir de l'Empire, les jugements des tribunaux d'appel durent s'intituler ARRÊTS (art. 134, C. XII).

(3) Décret du 16 mars 1808, art. 4; loi du 20 avril 1810, art. 12; décret du 6 juillet 1810, art. 13 et suiv.

la magistrature judiciaire et de la magistrature administrative était ouverte aux juges-auditeurs. A cet effet, le tiers des places qui venaient à vaquer dans chaque cour d'appel, tribunal de première instance ou conseil de préfecture leur était réservé, " sans néanmoins, ajoutait le décret, que l'ancienneté suffise pour les obtenir, nous réservant de choisir ceux qui nous seraient indiqués comme ayant mérité cette distinction... „

930. *Traitements.* Les juges d'appel avaient, suivant l'importance des localités où les tribunaux étaient établis, un traitement de 2000, 2400, 3000 (1), 3600 (2), 4000, 5000 fr. (3).

Les présidents avaient un supplément de moitié en sus; les vice-présidents, un supplément du quart en sus.

Les commissaires du Gouvernement avaient le même traitement que les présidents, et leurs substituts le même traitement que les juges.

La moitié du traitement fixe des présidents, des vice-présidents et des autres juges faisant le service au tribunal d'appel devait être mise en masse et distribuée en droits d'assistance (4).

La loi du 27 ventôse avait annoncé une augmentation des traitements après la paix générale. Réalisant cette promesse, le décret du 20 juin 1806 releva, dans de fortes proportions, les traitements des premiers présidents et des procureurs généraux ; il releva aussi, mais dans une proportion moindre (et seulement dans les cours où ils étaient inférieurs à 3000 fr.), les traitements des juges, des seconds présidents et des substituts des procureurs. Les conseillers qui recevaient 2000 devaient recevoir désormais 2500, et ceux qui avaient un traitement de 2400 recevraient 3000 fr. Le

(1) Metz, par exemple.

(2) A Bruxelles et à Liége, par exemple.

(3) A Paris. Art. 50, loi du 27 ventôse an VIII.

(4) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 30. — Sur l'application, voir les décrets du 30 mars 1808, art. 11 et suiv., et du 30 janvier 1810, art. 27 et suiv.

décret du 30 janvier 1811 releva une seconde fois certains traitements (1).

Les juges-auditeurs (plus tard conseillers-auditeurs) avaient un traitement fixé au quart de celui des juges de la cour d'appel à laquelle ils étaient rattachés (2).

931. *Costume.* Modifié une première fois par un arrêté du 24 germinal an VIII, le costume le fut une seconde fois par l'arrêté du 2 nivôse an XI (3) qui rendit aux tribunaux d'appel la toge de laine (noire ou rouge, suivant la solennité de la réunion). Cet événement fit sensation, et lorsque " ce costume antique et vénérable " fut porté pour la première fois, les commissaires du Gouvernement tinrent à en souligner le rétablissement par une allocution de circonstance. " J'ai cru, disait le commissaire près le tribunal d'appel de Liége, qu'en ce jour où beaucoup de citoyens se sont empressés de se réunir dans cet auditoire pour y voir l'appareil du costume que le Gouvernement a réglé pour l'ordre judiciaire, mon soin particulier devait être de leur faire apercevoir en peu de mots le but de ce règlement auquel nous sommes nécessités de nous conformer. Il est, citoyens, dans l'ordre des convenances d'une sage prévoyance que, dans le temple de la justice, on remarque cet appareil de la majesté de la République ; cet appareil, qui imprime à tout citoyen qui entre dans ses portiques le respect qu'il doit aux magistrats dépositaires de la puissance de la nation et exerçant ses jugements ; cet appareil, qui rappelle au fonctionnaire public qui en est décoré, ce qu'il est, ce qu'il se doit, l'excellence des fonctions qui lui sont confiées, la dignité dont il doit les environner ; en un mot, la dignité de son état " (4).

(1) Les premiers présidents et procureurs généraux avaient désormais un traitement de 36.000 fr., à Paris ; de 30.000 fr., à Rome ; de 25.000 fr., à Bordeaux, etc. ; de 20.000 fr., à Turin, Florence, Bruxelles, etc. ; et de 15.000 fr., à Liége, etc. Les traitements des conseillers ne furent pas augmentés.

(2) Art. 8 du décret du 16 mars 1808. — Sur leur participation au fonds d'assistance, voir le décret du 30 janvier 1811, art. 31, et l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 février 1811.

(3) Complété par les décrets du 29 messidor an XII et du 6 janvier 1811.

(4) Allocution reproduite dans Ernst, *L'organisation*, etc., pp. 26-29.

932. *Vacances* (1). Les vacances des tribunaux d'appel étaient soumises aux mêmes règles que celles des tribunaux de première instance.

933. *Discipline.* Le grand-juge ministre de la justice, la cour de cassation, les premiers présidents des cours impériales et les cours avaient, soit à l'égard de leurs membres individuellement, soit à l'égard des cours comme corps, et d'après des distinctions dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ici, des droits de surveillance et de discipline dont nous avons déjà signalé l'existence (2).

934. Nomination. Les juges des tribunaux d'appel étaient, comme les juges de première instance, nommés par le premier Consul, et plus tard, par l'Empereur.

Ils devaient, aux termes de l'art. 68 de la constitution de l'an VIII, conserver leurs fonctions toute leur vie (3), à moins qu'ils ne fussent condamnés pour forfaiture ou rayés des listes de notabilité départementale. Mais le sénatus-consulte du 12 octobre 1807 porta au principe de la nomination à vie les graves accrocs que nous avons expliqués à propos de l'organisation des tribunaux de première instance (4).

Les commissaires du Gouvernement et leurs substituts (5) ainsi que les greffiers (6) étaient nommés et révoqués à volonté par le Gouvernement.

Les juges-auditeurs (conseillers-auditeurs) étaient également nommés par l'Empereur, mais sur présentation de la cour d'appel qui désignait pour chaque place vacante trois candidats (7).

(1) Voir plus haut, n° 912.

(2) Voir l'observation faite plus haut, p. 657, note 2. — Cfr. plus haut, n[os] 787 et 899 et plus bas, n° 938.

(3) Sur la manière de procéder à l'égard de ceux que des infirmités rendaient incapables de remplir leurs fonctions, voir le décret du 20 octobre 1807.

(4) Voir plus haut, n° 915.

(5) Constitution de l'an VIII, art. 41.

(6) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 92.

(7) Décret du 16 mars 1808, art. 2. — Voir un exemple de présentation dans Müller. *La cour d'appel de Liége*, pp. 89-90.

935. *Destitution. Suspension.* Les juges d'appel ne pouvaient être *destitués* que s'ils étaient condamnés pour forfaiture. Ils pouvaient, en vertu de l'art. 82 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pour cause grave, être *suspendus* de leurs fonctions par le Tribunal de cassation. La loi du 20 avril 1810 accorda aux cours elles-mêmes le droit de suspendre provisoirement, sous l'approbation du ministre de la justice, un conseiller qui compromettrait la dignité de son caractère.

936. *Éligibilité.* Fixé d'une manière générale à 30 ans, en vertu de l'art. 4 de la loi du 27 ventôse an VIII, l'âge requis pour les fonctions judiciaires fut, en ce qui concerne les substituts des commissaires du Gouvernement, abaissé à 25 ans, par la loi du 16 ventôse an XI, et, en ce qui concerne les juges, abaissé à 27 ans, par la loi du 20 avril 1810 (1).

Tant que les listes d'éligibles furent en vigueur, les juges d'appel et les commissaires placés près d'eux devaient être choisis dans la liste des notables départementaux (art. 67, C. VIII) (2).

Plus tard, la loi du 22 ventôse an XII sur la réorganisation des écoles de droit et la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire exigèrent des candidats aux fonctions de juge, de commissaire du Gouvernement ou de greffier dans les tribunaux d'appel, les conditions de diplôme et de pratique que nous avons précédemment exposées en ce qui concerne les juges de première instance (3).

937. Pour pouvoir être présenté par une cour d'appel comme juge-auditeur, le candidat devait, en vertu du décret du 16 mars 1808, avoir été reçu avocat, suivi le barreau pendant deux ans au moins et posséder en propre ou en pension assurée par ses parents un revenu annuel de trois mille francs au moins. La loi du 20 avril 1810 décida que nul ne serait nommé aux fonctions de conseiller-auditeur

(1) Pour les greffiers, l'âge fut abaissé à 25 ans par la loi du 16 ventôse an XI et relevé à 27 par la loi du 20 avril 1810.

(2) Voir plus haut, nos 611 et suiv.

(3) Voir plus haut, n° 915.

près une cour impériale, s'il n'avait exercé pendant deux ans celles de juge-auditeur dans un tribunal. Mais le corps des juges-auditeurs n'ayant été organisé qu'en 1813, l'application de cette règle fut forcément ajournée (1).

938. Attributions des tribunaux d'appel. Aux termes de la loi du 27 ventôse an VIII, les tribunaux d'appel avaient des attributions exclusivement civiles. " Ils statueront, disait l'art. 22, sur les appels des jugements de première instance rendus en matière civile par les tribunaux d'arrondissement, et sur les appels des jugements de première instance rendus par les tribunaux de commerce. „

Après la suppression des tribunaux criminels, en vertu du Code d'instruction criminelle et de la loi du 20 avril 1810, les cours impériales furent, en outre, directement investies d'une part de la juridiction répressive.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accorda aux tribunaux d'appel un droit de surveillance sur les tribunaux de première instance. Des lois et des décrets divers leur accordèrent, enfin, une juridiction disciplinaire non seulement sur leurs propres membres, mais encore sur les juges des tribunaux de première instance, ainsi que sur les avocats et les officiers ministériels (2).

939. Voies de recours. " La justice est rendue souverainement par les cours impériales, disait l'art. 7 de la loi du 20 avril 1810 ; leurs arrêts, quand ils sont revêtus des formes prescrites à peine de nullité, ne peuvent être cassés que pour une contravention expresse à la loi. „

940. Fonctions des commissaires du gouvernement ou des procureurs généraux et de leurs substituts. Jusqu'à la suppression des tribunaux criminels, les commissaires du Gouvernement près les tribunaux d'appel et, après eux, les procureurs généraux et leurs substituts restèrent, comme

(1) Cfr. l'avis du Conseil d'Etat en date du 18 août 1811, et l'art. 12 du décret du 22 mars 1813.

(2) Voir plus haut, nos 787, 899, 913, 915, 919 et 933 ; et plus bas, nos 964, 966, 970, 973, 974, etc.

précédemment (1), étrangers à l'exercice de l'action publique. Leur mission était de veiller à la régularité du service, à l'observation des lois, etc. Le décret du 30 mars 1808 leur traça de nouveaux devoirs à cet égard : " tous les ans, disait l'art. 101, à la rentrée de nos cours d'appel, chambres réunies, il sera fait, par notre procureur général, un discours sur l'observation des lois et le maintien de la discipline „ (art. 101) (2). Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait déjà attribué aux commissaires du Gouvernement près les tribunaux d'appel un pouvoir de surveillance à l'égard des commissaires près les tribunaux de première instance (art. 84).

941. La suppression des tribunaux criminels (3) entraîna pour les procureurs généraux un notable accroissement d'attributions. " Les procureurs généraux exerceront, disait l'art. 45 de la loi du 20 avril 1810, l'action de la justice criminelle dans toute l'étendue de leur ressort ; ils veilleront au maintien de l'ordre dans tous les tribunaux ; ils auront la surveillance de tous les officiers de police judiciaire et officiers ministériels du ressort. „

942. *Discipline.* Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X plaçait les commissaires du Gouvernement près les tribunaux d'appel sous la surveillance des commissaires du Gouvernement près le Tribunal de cassation (art. 84). " Les officiers du ministère public, ajoutait la loi du 20 avril, dont la conduite est répréhensible seront rappelés à leur devoir par le procureur général du ressort ; il en sera rendu compte au grand-juge, qui, suivant la gravité des circonstances, leur fera faire par le procureur général les injonctions qu'il jugera nécessaires, ou les mandera près de lui. (4) „

(1) Voir plus haut, nº 121.

(2) Voir, en outre, sur les discours de rentrée, la loi du 20 avril 1810, art. 8, et le décret du 6 juillet 1810, art. 33 et suiv. — Cfr. le procureur général Van Schoor, mercuriale du 15 octobre 1886, et les sources citées par lui, ainsi que Léon Losseau, *Bibliographie des discours prononcés en Belgique aux audiences et séances solennelles*, Liége, 1893.

(3) Voir plus haut, nº 899.

(4) Art. 60.

Les cours impériales, d'assises ou spéciales étaient tenues d'instruire le grand-juge ministre de la justice, toutes les fois que les officiers du ministère public exerçant leurs fonctions près de ces cours s'écartaient du devoir de leur état et en compromettaient l'honneur, la délicatesse et la dignité. Les tribunaux de première instance devaient de même instruire le premier président et le procureur général de la cour impériale des reproches qu'ils se croiraient en droit de faire aux officiers du ministère public exerçant dans l'étendue de l'arrondissement, soit auprès de ces tribunaux, soit auprès des tribunaux de police (1).

§ 4. *Les tribunaux de commerce* (2)

943. Organisation. L'organisation des tribunaux de commerce ne fut modifiée que sous l'Empire, en vertu du *Code de commerce*, décrété le 14 septembre 1807 (3). La législation nouvelle abandonnait à un règlement d'administration publique le soin de déterminer " le nombre des tribunaux de commerce et les villes, disait l'art. 615 du Code, qui seront susceptibles d'en recevoir par l'étendue de leur commerce et de leur industrie ". Le décret du 6 octobre 1809, rendu en exécution de cette disposition, porta à quatorze le nombre de ces juridictions dans les départements réunis. Les villes où il en fut nouvellement établi étaient Courtrai, St-Nicolas et Verviers.

L'arrondissement de chaque tribunal de commerce devait être le même que celui du tribunal civil dans le ressort duquel il était placé ; s'il se trouvait plusieurs tribunaux de commerce dans le ressort d'un seul tribunal civil, le décret d'érection désignait les cantons qui faisaient partie de l'arrondissement de chacun d'eux.

(1) Art. 61 et 62 de la loi du 20 avril 1810.

(2) Voir plus haut, nos 122 et suiv. — Hiver, *ouv. cité,* pp. 505 et suiv.

(3) Cfr. l'art. 2 de la loi du 27 ventôse an VIII. — Une loi du 19 nivôse an XIII établit un tribunal de commerce à Bruges.

944. *Composition.* " Chaque tribunal de commerce, disait l'art. 617 du Code de commerce, sera composé d'un juge-président, de juges et de suppléants. Le nombre des juges ne pourra pas être au-dessous de deux, ni au-dessus de huit, non compris le président. Le nombre des suppléants sera proportionné au besoin du service. Le règlement d'administration publique fixera, pour chaque tribunal, le nombre des juges et celui des suppléants „ (1). Près de chaque tribunal de commerce, il y avait un greffier.

Les jugements devaient, comme jadis, être rendus par trois juges au moins.

945. *Traitement. Costume.* Aux termes de l'art. 628 du Code de commerce, les fonctions des juges de commerce étaient " seulement honorifiques „. Le décret du 6 octobre 1809 décida que les membres des tribunaux de commerce porteraient dans l'exercice de leurs fonctions, et dans les cérémonies publiques, la robe de soie noire avec des parements de velours.

946. Nomination. Le Code de commerce maintint le système électif. Sur le vu des procès-verbaux d'élection, l'Empereur conférait au président et aux juges l'*institution* proprement dite. L'assemblée électorale devait, aux termes de l'art. 618 du Code, " être composée de commerçants notables et principalement des chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommandables par la probité, l'esprit d'ordre et d'économie „. Elle ne comprenait plus seulement, comme jadis, les commerçants de la ville où siégeait le tribunal (2), mais les commerçants notables de tout l'arrondissement (art. 619). La liste des notables était dressée par le préfet, sous l'approbation du ministre de l'intérieur.

L'élection se faisait au scrutin individuel, à la pluralité absolue des suffrages ; et lorsqu'il s'agissait d'élire le président, l'objet spécial de cette élection devait, comme auparavant, être annoncé avant d'aller au scrutin (art. 621).

(1) Voir le décret du 6 octobre 1809, rectifié par celui du 10 novembre 1810. Coll. Huyghe. t. XI, p. 250.

(2) Voir plus haut, n° 124.

947. Tout commerçant pouvait être nommé juge ou suppléant, s'il était âgé de trente ans et s'il exerçait le commerce avec honneur et distinction depuis cinq ans (1). Le président devait être âgé de quarante ans, et ne pouvait être choisi que parmi les anciens juges (art. 620) (2).

Le mandat des président, juges et suppléants continua à être de deux ans, avec renouvellement par moitié tous les ans (art. 622). Le président et les juges ne pouvaient rester plus de deux ans en place, ni être réélus qu'après un an d'intervalle (art. 623).

Le greffier était nommé par l'Empereur (art. 624).

948. Attributions. Sauf le contentieux des prises, attribué à un *Conseil des prises* par la loi du 26 ventôse an VIII (3), les tribunaux de commerce continuèrent à connaître, comme précédemment, de toutes les affaires de commerce. Les art. 631 et suiv. du Code de commerce précisèrent à nouveau leur compétence. Ils jugeaient en dernier ressort toutes les demandes dont le principal n'excédait pas la valeur de 1000 fr., et " toutes celles, disait l'art. 639, où les parties justiciables de ces tribunaux, et usant de leurs droits, avaient déclaré vouloir être jugées définitivement et sans appel ".

Après la création des conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce furent investis de la juridiction d'appel à l'égard de celles de leurs décisions qui étaient rendues en premier ressort.

949. Appel de leurs décisions. En vertu de la loi du 27 ventôse an VIII, l'appel des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux de commerce était déféré aux tribunaux d'appel.

(1) Les commerçants retirés étaient éligibles. Avis du Conseil d'Etat du 2 février 1808.

(2) Cfr. à cet égard l'avis du Conseil d'Etat en date du 21 décembre 1810.

(3) Cfr. plus haut, nº 126. — Voir sur le *Conseil des prises* les arrêtés du 6 germinal an VIII et du 7 ventôse an XII, les décrets du 25 janvier 1807 et du 8 novembre 1810.

§ 5. *Les conseils de prud'hommes*

950. Organisation. Une loi du 18 mars 1806 avait décidé l'établissement à Lyon d'un conseil de prud'hommes dont elle réglait la composition et les fonctions. Le mode de nomination des membres du conseil devait être fixé par un règlement d'administration publique (1). La loi permettait, en outre, au Gouvernement d'établir un conseil de prud'hommes dans d'autres villes de fabrique, s'il le jugeait convenable : la composition de ces conseils pouvait être différente selon les lieux, mais leurs attributions devaient être les mêmes (2). Le 11 juin 1809, le Gouvernement décréta sur le mode de nomination des conseils, un règlement général qui précisait en même temps les détails d'exécution de la loi organique. Un avis du Conseil d'Etat en date du 20 février 1810 donna une nouvelle rédaction à ce règlement.

Comme beaucoup de règlements de l'époque (3), ce règlement avait déjà empiété sur les attributions du pouvoir législatif. Des empiètements plus importants résultèrent des décrets du 3 août et du 5 septembre 1810 qui vinrent préciser à plusieurs égards et étendre à d'autres les pouvoirs de juridiction des conseils de prud'hommes.

951. Il ne fut établi dans les départements belges sous l'Empire que deux conseils de prud'hommes : celui de Gand érigé par un décret du 28 août 1810, et celui de Bruges érigé par un décret du 1er mars 1813. Leur ressort coïncidait avec celui du tribunal de commerce des mêmes villes (4).

(1) Voir le décret du 3 juillet 1806 portant règlement sur le mode de nomination des membres destinés à composer le conseil de prud'hommes de la ville de Lyon. Ce règlement fut modifié par un décret du 8 novembre 1810.

(2) Cfr. les décrets du 20 juin (Rouen) et du 27 septembre 1807 (Nîmes), du 2 février (Avignon) et du 1er avril 1808 (Aix-la-Chapelle), du 7 août 1810 (Roubaix), etc. *Bulletin des lois* et Coll. Huyghe, t. V, VI, VII, XI, etc.

(3) Voir plus haut, n° 827.

(4) Coll. Huyghe, t. XI, p. 24, et t. XVII, p. 56.

952. *Composition.* Les conseils de prud'hommes se composaient de cinq à quinze membres dont les uns devaient être pris parmi les marchands-fabricants et les autres " parmi les chefs d'atelier, contre-maîtres ou principaux ouvriers „. C'était une des prescriptions formelles de la loi du 18 mars 1806 que la majorité des membres appartînt au groupe patronal. " Afin de remplacer, disait l'art. 18 du décret du 11 juin 1809, les prud'hommes qui viendraient à mourir ou à donner leur démission pendant l'exercice de leurs fonctions, il sera nommé deux suppléants „ : l'un d'eux devait être choisi parmi les patrons, l'autre parmi les ouvriers.

Le conseil choisissait, tous les ans, un président et un vice-président. Un secrétaire, nommé à la majorité absolue et révoqué à la majorité des deux tiers par les membres du conseil, devait " avoir soin des papiers et tenir la plume pendant les séances „ (1).

953. *Fonctionnement.* Dans l'exercice de leurs attributions, les conseils de prud'hommes siégeaient tantôt en bureau particulier, tantôt en bureau général. Le *bureau particulier* se composait de deux membres, un patron et un ouvrier. Le *bureau général*, dont tous les membres faisaient partie, ne pouvait prendre de délibérations que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents (2).

954. *Traitement.* Les fonctions des prud'hommes patrons étaient, aux termes de l'art. 30 de la loi du 18 mars 1806, purement gratuites. La loi organique et les décrets d'exécution ne s'expliquaient pas sur l'indemnité qui aurait pu être allouée aux prud'hommes ouvriers.

955. NOMINATION. Les prud'hommes étaient nommés par élection, dans une assemblée générale des patrons et ouvriers, présidée par le préfet ou par un fonctionnaire désigné

(1) Art. 25 du règlement général du 11 juin 1809 (rédaction du 20 février 1810).

(2) Sur la procédure, voir le règlement du 11 juin 1809, rédaction du 20 février 1810.

par lui. Pour pouvoir faire partie de l'assemblée électorale, les *patrons* devaient exercer depuis six ans dans leur état. Les faillis étaient exclus. Quant aux *ouvriers*, ils ne faisaient partie de l'assemblée électorale que s'ils avaient, depuis six ans, la qualité de " contre-maîtres, chefs d'atelier ou principaux ouvriers ", s'ils savaient lire et écrire et s'ils n'étaient pas " rétentionnaires de matières données à employer par les ouvriers ".

Pour la première année de la création du conseil, la liste des votants devait être dressée par les maires. Dans la suite, on ne devait être admis à voter que si l'on s'était fait inscrire sur un registre *ad hoc* ouvert à l'hôtel de ville. Nul ne pouvait être inscrit que sur la présentation de sa patente. Les réclamations sur le droit d'assistance à l'assemblée étaient tranchées par le préfet avec recours au Conseil d'Etat.

L'élection avait lieu au scrutin individuel, à la majorité absolue des suffrages.

956. *Éligibilité.* Pour pouvoir être élu prud'homme, il fallait réunir les conditions requises pour être admis dans l'assemblée électorale et être âgé de 30 ans. Indépendamment de ces conditions générales, les membres du conseil devaient appartenir à l'une ou l'autre des professions prévues par les décrets d'érection. C'est ainsi que des neuf membres du conseil de prud'hommes de Bruges, quatre devaient appartenir à l'industrie de la fabrication d'étoffes de laine, trois à à la fabrication des toiles de lin, et deux à diverses autres industries.

Le mandat des prud'hommes avait une durée de trois ans. Ils se renouvelaient par tiers tous les ans.

957. Attributions. Les conseils de prud'hommes avaient des attributions variées. Les unes avaient un caractère purement administratif et se rattachaient à l'exécution des lois et règlements relatifs à la police de l'industrie. Nous n'avons pas à y insister. Les autres avaient un caractère judiciaire.

Comme autorités judiciaires (1), les conseils de prud'-

(1) Voir la loi du 18 mars 1806, art. 6 et suiv., et le décret du 3 août 1810.

hommes étaient d'abord institués “ pour terminer, disait l'art. 6 de la loi du 18 mars 1806, par la voie de conciliation, les petits différends qui s'élèvent journellement soit entre des fabricants et des ouvriers, soit entre des chefs d'atelier et des compagnons ou apprentis „. A cet effet, le *bureau particulier*, composé d'un patron et d'un ouvrier, tenait tous les jours une séance.

958. Si le bureau particulier n'était pas parvenu à concilier les parties, il les renvoyait devant le bureau général. Celui-ci, en vertu du décret du 3 août 1810, tranchait la contestation, quelle que fût la quotité de la somme dont elle était l'objet. En vertu de la loi originaire, le conseil n'aurait pu trancher les contestations que lorsque la *demande* ne dépassait pas la somme de soixante francs.

Les jugements des prud'hommes étaient définitifs et sans appel, si la *condamnation* n'excédait pas cent francs en capital et accessoires. Au-dessus de cent francs, les décisions étaient sujettes à l'appel devant le tribunal de commerce, et, à défaut de tribunal de commerce, devant le tribunal civil de première instance.

959. Les conseils de prud'hommes avaient également une juridiction disciplinaire, que le décret du 3 août 1810 réglait comme suit : “ Tout délit, disait l'art. 4, tendant à troubler l'ordre et la discipline de l'atelier, tout manquement grave des apprentis envers leurs maîtres pourront être punis par les prud'hommes d'un emprisonnement qui n'excédera pas trois jours, sans préjudice de l'exécution de l'art. 19, titre V de la loi du 22 germinal an XI (1) et de la concurrence des officiers de police et des tribunaux. „

§ 6. *Les avocats et les officiers ministériels* (2)

960. Parallèlement aux réformes introduites dans l'organisation judiciaire, le Consulat et l'Empire donnèrent une

(1) Voir plus bas, n° 985.

(2) Hiver, *ouv. cité*, pp. 539 et suiv.; Duchaine et Picard, *Manuel pratique de la profession d'avocat en Belgique*, Bruxelles, 1869;

organisation nouvelle à la défense devant les tribunaux ainsi qu'aux officiers ministériels. La loi du 27 ventôse an VIII rétablit les avoués : celle du 25 ventôse an XI réorganisa le notariat ; celle du 22 ventôse an XII rétablit l'ordre des avocats ; des dispositions diverses enfin s'occupèrent des huissiers.

961. Les avocats. Lors de la discussion au Tribunat de la loi du 27 ventôse an VIII, un membre de cette assemblée avait demandé pourquoi cette loi, muette sur le rétablissement du barreau, ne donnait pas au moins l'espoir de son rétablissement prochain : “ Cet antique barreau, disait-il (1), dont les débris sont maintenant dispersés, qui les réunira ? Dans quelle perspective le montrera-t-on à la jeunesse ardente et pleine d'émulation? Y entrera-t-elle sans épreuves, sans stage, sans les règles de cette discipline sévère qui fit du barreau un exemple vivant de délicatesse et de talent ? „ Il fut satisfait à ce vœu par la loi du 22 ventôse an XII sur les écoles de droit. Aux termes des art. 24, 29, 31 et 38 de cette loi, nul ne pouvait, à partir du 1er vendémiaire an XVII, exercer les fonctions d'avocat près les tribunaux sans avoir justifié du diplôme de licencié en droit. Avant d'entrer en fonctions, les avocats devaient prêter le serment *de ne rien dire ou publier, comme défenseurs ou conseils, de contraire aux lois, aux règlements, aux bonnes mœurs, à la sûreté de l'État et à la paix publique, et de ne jamais s'écarter du respect dû aux tribunaux et aux autorités publiques.* Un tableau des avocats devait être dressé, et un règlement d'administration publique devait déterminer la formation de ce tableau et la discipline du barreau.

962. Ce règlement fut seulement décrété le 14 décembre 1810. Le préambule du décret motivait dans les termes suivants le rétablissement de l'ordre : “ Lorsque nous nous occupions, disait-il, de l'organisation de l'ordre judiciaire et des moyens d'assurer à nos cours la haute considération qui

Duvivier, *Le rétablissement de l'ordre des avocats sous Napoléon I*, dans la *Belgique judiciaire*, t. XL (1882), p. 1, etc.

(1) Cité par Hiver, *ouv. cité*, d'après le *Moniteur*, p. 754.

leur est due, une profession dont l'exercice influe puissamment sur la distribution de la justice, a fixé nos regards ; nous avons en conséquence ordonné le rétablissement du tableau des avocats, comme un des moyens les plus propres à maintenir la probité, la délicatesse, le désintéressement, le désir de la conciliation, l'amour de la vérité et de la justice, un zèle éclairé pour les faibles et les opprimés, bases essentielles de leur état. „

963. En dehors de la condition du serment (1), le règlement subordonnait, pour l'avenir, l'inscription des licenciés en droit sur le tableau des avocats, à un stage de trois ans, c'est-à-dire, disait l'art. 15, à " une fréquentation assidue aux audiences „. Les avoués licenciés ayant postulé trois ans, qui voulaient quitter leur état et prendre celui d'avocat, étaient, à titre d'exception, dispensés du stage.

La profession d'avocat était déclarée incompatible avec toutes les places de l'ordre judiciaire, sauf celle de suppléant, avec les fonctions de préfet et de sous-préfet, avec celles de greffier, de notaire et d'avoué, avec les emplois à gage et ceux d'agent comptable, avec toute espèce de négoce. Étaient exclues de la profession d'avocat toutes personnes faisant le métier d'agent d'affaires.

964. A la tête de l'ordre des avocats, il y avait un bâtonnier et un conseil de discipline. Ces autorités étaient nommées dans des conditions peu compatibles avec l'indépendance de l'ordre. Le *bâtonnier*, en effet, était nommé par le procureur général près la cour d'appel, parmi les membres du conseil. Les membres du conseil de discipline étaient également nommés par lui, mais sur une liste double de candidats choisis par leurs confrères à la pluralité des

(1) La formule du serment était désormais ainsi conçue (art. 14) : " Je jure obéissance aux constitutions de l'empire et fidélité à l'Empereur, de ne rien dire ou publier de contraire aux lois, aux règlements, aux bonnes mœurs, à la sûreté de l'État et de la paix publique ; de ne jamais m'écarter du respect dû aux tribunaux et aux autorités publiques ; de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirai pas juste en mon âme et conscience. „

suffrages, " parmi les deux tiers plus anciens dans l'ordre du tableau „ (art. 19).

Le *conseil de discipline* était chargé " de veiller à la conservation de l'honneur de l'ordre des avocats, de maintenir les principes de probité et de délicatesse qui font la base de leur profession ; de réprimer ou de faire punir par voie de discipline, les infractions et les fautes .. „ de porter une attention particulière sur les stagiaires, etc., etc. (art. 23). Suivant l'exigence des cas, le conseil pouvait avertir, censurer, réprimander, interdire pendant un temps qui ne pouvait excéder une année, exclure ou rayer du tableau.

La voie de l'appel était ouverte à l'intéressé à la cour impériale.

Dans les sièges où le nombre des avocats n'excédait pas celui de vingt, les fonctions du conseil étaient remplies par le tribunal. Pour l'interdiction et la radiation, le tribunal devait demander l'avis par écrit du bâtonnier.

Les fautes de discipline commises ou découvertes à l'audience pouvaient être réprimées par les tribunaux eux-mêmes (1).

965. Le conseil de discipline devait pourvoir à la défense des indigents par l'établissement d'un bureau de consultation gratuite, qui se tenait une fois par semaine. Les causes trouvées justes par ce bureau étaient envoyées par lui au conseil de discipline, qui les distribuait aux avocats par tour de rôle.

966. Le titre final du décret de 1810 concernait les *droits* et les *devoirs* des avocats. En vertu de ses dispositions, les avocats pouvaient, dans les cas déterminés par la loi, être appelés à suppléer les juges et les officiers du ministère public (2).

Quant aux devoirs des avocats, ils étaient longuement rappelés, tant les abus avaient été grands avant le rétablissement de l'ordre (3). " Nous défendons expressément aux avocats, disaient les art. 36, 37 et 38 du décret, de signer des

(1) Décret du 30 mars 1808, art. 103.

(2) Loi du 22 ventôse an XII, art. 30.

(3) Dans certaines cours, les traditions de délicatesse s'étaient, semble-t-il, maintenues. Cfr. les documents cités par Ernst, *mercuriale citée*, pp. 38-40.

consultations, mémoires et écritures qu'ils n'auraient pas faits ou délibérés ; leur faisons pareillement défense de faire des traites pour leurs honoraires, ou de forcer les parties à reconnaître leurs soins avant les plaidoiries, sous les peines de réprimande pour la première fois, et d'exclusion ou radiation en cas de récidive. Les avocats exerceront librement leur ministère pour la défense de la justice et de la vérité, nous voulons en même temps qu'ils s'abstiennent de toute supposition dans les faits, de toute surprise dans les citations, et autres mauvaises voies, même de tous discours inutiles et superflus. Leur défendons de se livrer à des injures et personnalités offensantes envers les parties ou leurs défenseurs, d'avancer aucun fait grave contre l'honneur et la réputation des parties, à moins que la nécessité de la cause ne l'exige, et qu'ils n'en aient charge expresse et par écrit de leurs clients ou des avoués de leurs clients; le tout à peine d'être poursuivis ainsi qu'il est dit dans l'art. 371 du Code pénal. Leur enjoignons pareillement de ne jamais s'écarter, soit dans leurs discours, soit dans leurs écrits, ou de toute manière quelconque, du respect dû à la justice ; comme aussi de ne point manquer aux justes égards qu'ils doivent à chacun des magistrats devant lesquels ils exercent leur ministère. Si un avocat, ajoutait l'art. 39, dans ses plaidoiries ou dans ses écrits, se permettait d'attaquer les principes de la monarchie et les constitutions de l'empire, les lois et les autorités établies, le tribunal saisi de l'affaire prononcera sur-le-champ, sur les conclusions du ministère public, l'une des peines portées par l'art. 25 ci-dessus ; sans préjudice des poursuites extraordinaires, s'il y a lieu. Enjoignons à nos procureurs et à ceux qui en font les fonctions, de veiller, à peine d'en répondre, à l'exécution du présent article. „

967. Les avoués. Le rétablissement des avoués, qui n'avait pas abouti sous le Directoire, fut décrété dès le début du Consulat. " Il sera établi, disait l'art. 93 de la loi du 27 ventôse an VIII, près le tribunal de cassation, près chaque tribunal d'appel, près chaque tribunal criminel (1), près de

(1) Cfr. la loi du 29 pluviôse an IX.

chacun des tribunaux de première instance, un nombre fixe d'avoués, qui sera réglé par le Gouvernement, sur l'avis du tribunal auquel les avoués devront être attachés. Les avoués, ajoutait l'art. 94, auront exclusivement (1) le droit de postuler et de prendre des conclusions dans le tribunal pour lequel ils seront établis : néanmoins, les parties pourront toujours se défendre elles-mêmes, verbalement et par écrit, ou faire proposer leur défense par qui elles jugeront à propos „ (2).

Après le rétablissement de l'ordre des avocats, en vertu de la loi du 22 ventôse an XII, les avoués *licenciés* restèrent investis de la faculté, dans les affaires où ils occupaient, “ de plaider et écrire... concurremment et contradictoirement avec les avocats „.

Sauf le respect des droits acquis, cette faculté fut retirée en 1812 aux avoués des cours impériales et des tribunaux de chef-lieu (3).

968. Les avoués étaient nommés par le premier Consul, sur la présentation du tribunal près lequel ils exerçaient leur ministère.

969. La loi du 22 ventôse an XII établit des conditions d'aptitude. “ Nul ne pourra, disait l'art. 26, être reçu avoué près les tribunaux, s'il n'a suivi le cours de législation criminelle et de procédure civile et criminelle, subi un examen devant les professeurs et, s'il n'en rapporte attestation visée d'un inspecteur général. Jusqu'à cette époque, il suffira de justifier de cinq ans de cléricature chez un avoué ou homme de loi. Le Gouvernement pourra, ajoutait l'art. 28, pendant dix ans à compter de la publication de la loi, dispenser de la représentation des diplômes les individus qui auront exercé des fonctions législatives, administratives ou judiciaires. „

(1) Sur la sanction de ce droit exclusif, voir le décret du 19 juillet 1810.

(2) Sur les émoluments des avoués, voir le tarif décrété le 16 février 1807.

(3) Décret du 2 juillet 1812, qui exceptait cependant les demandes incidentes de nature à être jugées sommairement et tous les incidents relatifs à la procédure.

Le décret du 6 juillet 1810 exigea des conditions plus rigoureuses pour les avoués près des cours impériales (art. 115) : ils devaient, indépendamment du cours d'études, justifier " de cinq années de cléricature chez un avoué „.

970. Un décret du 13 frimaire an IX (1) donna à l'institution des avoués une organisation. Une *chambre des avoués*, chargée, aux termes du décret, de " la mission de représenter tous les avoués du tribunal collectivement, sous le rapport de leurs droits et intérêts communs „, était investie d'attributions disciplinaires, de pouvoirs d'administration intérieure, etc. Elle devait former dans son sein un bureau de consultation gratuite pour les citoyens indigents. Les membres de la chambre étaient élus par les avoués.

Les avoués étaient, en outre, soumis à la juridiction disciplinaire des cours et tribunaux près lesquels ils exerçaient ainsi qu'à la surveillance du procureur général (2).

971. Les notaires (3). Une loi du 25 ventôse an XI réorganisa le notariat (4). Elle accorda au Gouvernement le droit de déterminer, dans les limites qu'elle fixait, le nombre des notaires. Elle lui accorda aussi le droit de nommer à ces fonctions. " Le concours, disait l'exposé des motifs, est encore une de ces idées brillantes que l'on peut caresser lorsque l'on rêve une théorie, mais qui, réalisées, ont été reconnues injustes, inefficaces, et ne donnant, au lieu de l'évaluation exacte qu'elle promettait, qu'une vague et très incertaine probabilité... Combien d'individus pleins d'instruction mais aussi chez qui la timidité est égale à la modestie, donnent facilement dans la solitude du cabinet la solution des questions les plus difficiles, mais qui, transportés dans une assemblée publique et devant des juges, ne répondent

(1) Voir, en outre, l'arrêté du 2 thermidor an X et le décret du 17 juillet 1806.

(2) Décret du 30 mars 1808. Voir plus haut, p. 654, note 2, et n° 917.

(3) Hiver, *ouv. cité*, pp. 546-548 ; Rutgeerts, *Commentaire sur la loi du 25 ventôse an XI*, etc., 2me édit., Louvain, 1866.

(4) L'exposé des motifs de la loi, par Réal, est reproduit dans la *Pasinomie*, t. XII, pp. III et suiv.

qu'avec peine aux questions les plus simples „ (1). La loi voulait d'ailleurs que le Gouvernement restreignît ses choix parmi les candidats qui justifieraient d'un stage dans une étude de notaire. En règle générale, le temps de travail prescrit devait être de six années entières, dont une au moins en qualité de premier clerc.

972. La loi distinguait les notaires en trois classes. Ceux des villes où était établi le tribunal d'appel exerçaient leurs fonctions dans l'étendue du ressort de ce tribunal ; ceux des villes où il n'y avait qu'un tribunal de première instance les exerçaient dans l'étendue du ressort de ce tribunal ; ceux des autres communes, enfin, dans l'étendue du ressort de la justice de paix. Cette distinction, dans la pensée du législateur, devait avoir pour effet de rendre efficace l'obligation de la résidence et d'empêcher entre notaires une concurrence fâcheuse tout à la fois au prestige de la profession et à l'intérêt des justiciables. “ Le notaire d'une campagne, disait Réal (2), où il ne se présente qu'un nombre très borné, et pour ainsi dire qu'une seule espèce d'affaires, n'aura point les talents et l'expérience exigée pour les transactions difficiles et compliquées qui ont lieu habituellement entre les habitants des grandes communes „ (3).

973. La loi du 25 ventôse décréta, enfin, la création, par arrondissement judiciaire, d'une *chambre des notaires*, in-

(1) *Pasinomie*, t. XII, p. XII.
(2) *Pasinomie*, t. XII, p. VII.
(3) “ Dans un an, disait l'art. 1 d'un décret du 24 prairial an XI, les actes publics dans les départements de la ci-devant Belgique, dans ceux de la rive gauche du Rhin,... devront tous être écrits en langue française. Pourront, néanmoins, ajoutait l'art. 2, les officiers publics... écrire à mi-marge de la minute française la traduction en idiome du pays, lorsqu'ils en seront requis par les parties. „ Les actes sous seing privé pouvaient être écrits “ dans l'idiome du pays „, mais on devait y joindre une traduction française, si on les présentait à l'enregistrement. — Plus tard, dans les départements hollandais, romains, hanséatiques, etc., l'Empire se montra moins hostile à l'usage de la langue nationale. Cfr. les décrets des 18 octobre, 8 et 29 novembre 1810 ; 4 juillet et 28 décembre 1811 : Coll. HUYGHE, t. XI, XIII et XIV.

vestie entre autres d'attributions disciplinaires. Son organisation fut l'objet du décret du 2 nivôse an XII (1). Rappelons également que les notaires, comme officiers ministériels, étaient soumis à la juridiction disciplinaire des tribunaux de première instance et à la surveillance du procureur général (2).

974. Les huissiers (3). La loi du 27 ventôse an VIII attribua au premier Consul la nomination des huissiers près les tribunaux de première instance, d'appel et criminels. Ces juridictions jouissaient d'un droit de présentation. La loi du 28 floréal an X décida que chaque juge de paix nommerait un huissier au moins et deux au plus. Il devait, en règle générale, les choisir parmi ceux qui avaient déjà été reçus par les tribunaux de première instance, d'appel, etc., pourvu qu'ils résident dans le ressort de la justice de paix. Le décret du 14 juin 1813 établit dans chaque arrondissement une seule corporation d'huissiers, parmi lesquels chaque juridiction choisissait ses audienciers. Cette corporation avait à sa tête une *chambre de discipline*. Le décret du 30 mars 1808 avait déjà soumis les huissiers à la surveillance du procureur général et à la juridiction disciplinaire des tribunaux (4).

CHAPITRE II

LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES (5)

975. Pendant les premières années du Consulat et de l'Empire, l'organisation de la justice répressive resta, dans son ensemble, et sauf les modifications introduites au début du Consulat par la loi du 7 pluviôse an IX, soumise aux dis-

(1) Voir, en outre, le décret du 4 avril 1806.
(2) Voir plus haut, nos 917 et 941.
(3) Hiver, *ouv. cité*, p. 545.
(4) Voir plus haut, p. 654, note 2, et nos 917 et 941.
(5) Hiver, *ouv. cité*, pp. 445 et suiv., 497 et suiv.; Esmein, *Histoire de la procédure criminelle*, pp. 451 et suiv.; Sarot, *Les tribunaux répressifs de la Manche*, t. I, pp. 259 et suiv.

positions du Code du 3 brumaire an IV. Mais, plus tard, la mise en vigueur du Code d'instruction criminelle et du Code pénal ouvrit une ère nouvelle dans l'histoire de cette organisation.

Section I. — L'ORGANISATION DE LA JUSTICE RÉPRESSIVE AVANT LA MISE EN VIGUEUR DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE (1811)

976. LES RÉFORMES DU CONSULAT. Les réformes introduites dans la justice répressive au début du Consulat ne se rapportèrent pas seulement à l'organisation des tribunaux, elles concernèrent également la recherche, la poursuite et l'instruction préliminaire des crimes et des délits. La loi du 7 pluviôse an IX notamment consacra l'adoption des principes suivants : 1° les officiers du ministère public près les tribunaux criminels et leurs substituts reprirent leurs prérogatives traditionnelles, en ce qui concernait l'exercice de l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits ; 2° le secret s'introduisit, dans une certaine mesure, dans l'*instruction préalable*, plus nettement séparée que jadis de la poursuite ; 3° la procédure intermédiaire, enfin, cessa d'être orale.

§ 1. De la recherche et de la constatation des infractions et de l'instruction préalable

977. RECHERCHE ET POURSUITE DES DÉLITS ET DES CRIMES. Tandis que sous le Consulat et l'Empire la *recherche des contraventions* (1) resta soumise aux règles anciennes, il en fut autrement de *la recherche* et de *la poursuite des crimes et des délits*. L'art. 63 de la constitution de l'an VIII

(1) Voir plus haut, n° 137. Le *maire* remplissait les fonctions exercées jadis par l'agent municipal. Dans les communes où il était établi un tribunal de simple police, le commissaire de police était chargé des fonctions du ministère public, précédemment attribuées au commissaire du Directoire près l'administration municipale.

avait réuni les fonctions d'accusateur public à celles de commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal criminel. L'ancien ministère public reparaissait ainsi dans son intégrité à l'audience des tribunaux criminels. “ Mais, dit M. Esmein (1), il était plus important encore de le reconstituer à la base et de lui rendre la poursuite. „ Ce fut l'œuvre de la loi du 7 pluviôse an IX : “ Le commissaire du Gouvernement faisant les fonctions d'accusateur public près le tribunal criminel, disait l'art. 1er de cette loi, aura, près du tribunal civil de chaque arrondissement communal du département, un substitut chargé de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient soit aux tribunaux de police correctionnelle, soit aux tribunaux criminels.„

978. *Rôle des magistrats de sûreté.* C'était ce substitut, souvent appelé magistrat de sûreté, qui dorénavant devait recevoir les dénonciations et les plaintes et mettre l'action publique en mouvement. Les juges de paix et officiers de gendarmerie conservaient bien le droit de recevoir aussi les plaintes et les dénonciations et de dresser les procès-verbaux relatifs aux crimes et aux délits, mais à titre d'auxiliaires du substitut, rôle qu'ils ont toujours gardé depuis. Il en était de même des maires et adjoints ainsi que des commissaires de police (art. 4).

979. “ Soit que la sévérité des fonctions criminelles, disait Thiessé au Tribunat (2), ne s'allie pas naturellement au ministère pacifique dont les juges de paix sont principalement chargés, soit que leur isolement au milieu d'un petit canton ne leur permette pas de suivre au delà de ce canton des ramifications qui leur échappent, soit enfin qu'indépendants du Gouvernement ils ne recherchent ou dissimulent les délits que sous l'influence des passions qui depuis dix années nous agitent, toujours est-il vrai de dire qu'on ne trouve maintenant dans la police de sûreté ni cet ensemble de

(1) Esmein, *Histoire de la procédure criminelle* citée, p. 451.

(2) Compte-rendu de la séance du Tribunat du 27 nivôse an IX, dans le *Moniteur*.

1042. Voies de recours. Au lieu d'être déféré comme précédemment aux tribunaux criminels de département, dont la suppression avait été décrétée par le Code d'instruction criminelle, l'appel des jugements rendus en première instance par les tribunaux correctionnels fut désormais soumis à des règles nouvelles que nous allons indiquer.

II. — La juridiction d'appel en matière correctionnelle

1043. Tribunaux exerçant la juridiction d'appel. Aux termes du Code d'instruction criminelle, les appels des jugements rendus en police correctionnelle devaient être portés des tribunaux d'arrondissement au tribunal du chef-lieu du département. Les appels des jugements rendus en police correctionnelle par le tribunal de première instance établi au chef-lieu du département, devaient être portés au tribunal du chef-lieu du département le plus voisin et appartenant au ressort de la même cour impériale (1). Ils étaient portés à la cour impériale elle-même, lorsque la distance de cette cour n'était pas plus forte que celle du chef-lieu d'un autre département (2).

La cour impériale jugeait également les appels des décisions rendues par les tribunaux de première instance du département où elle avait son siège.

Lorsque les tribunaux correctionnels du chef lieu de département statuaient comme juges d'appel, ils devaient se prononcer au nombre de cinq juges au moins, et c'était le procureur criminel impérial qui remplissait près d'eux les fonctions du ministère public (3).

(1) Jamais cependant les tribunaux du chef-lieu de département ne pouvaient être respectivement juges d'appel de leurs jugements.

(2) En fait, grâce à la combinaison de ces règles, l'appel des tribunaux de chef-lieu était dans la plupart des cas porté à la cour impériale. Cependant, le tribunal de Gand jugeait les appels de celui de Bruges, le tribunal d'Anvers ceux de Middelbourg et de Bois-le-Duc. — Consulter les tableaux annexés au décret du 18 août 1810.

(3) Loi du 20 avril 1810, art. 40, et Code d'instruction criminelle, art. 287.

1044. Le Code d'instruction criminelle porta à deux mois (art. 205) le délai dans lequel le ministère public près la juridiction d'appel devait notifier son recours. Pour le surplus, il n'introduisit pas d'innovations capitales dans la procédure précédemment établie.

1045. Recours en cassation. La partie civile, le prévenu, la partie publique et les personnes civilement responsables pouvaient se pourvoir en cassation.

§ 4. *Les cours d'assises* (1)

1046. Origine. L'organisation toute nouvelle que le Code d'instruction criminelle donna aux juridictions chargées de la justice criminelle avait fait l'objet de laborieuses discussions au sein du Conseil d'État. Deux questions surtout avaient été examinées, tranchées d'abord, puis remises en discussion : maintiendrait-on la procédure par jurés ? réunirait-on dans les mêmes mains la justice civile et la justice criminelle ? L'Empereur était partisan de cette réunion : il demandait la suppression des tribunaux criminels de département, dont il voulait transporter les attributions aux cours impériales. Il y avait là tout à la fois une simplification et un accroissement de dignité pour la magistrature.

La combinaison soulevait toutefois des objections d'ordre pratique. C'était peut-être compromettre l'institution du jury, dont la majorité du Conseil d'État demeurait partisan. " Jusque là, dit M. Esmein, la réunion des jurés dans chaque département avait toujours été un principe, et elle était passée dans les mœurs. Vouloir porter au chef-lieu de la cour toutes les affaires criminelles du ressort, c'était rendre impossible le service du jury, déjà obtenu à grand'peine. „ Le système offrait un autre danger. " C'était aussi, continue M. Esmein, dans un avenir prochain la substitution de la procédure écrite à la procédure orale, le transport des témoins au chef-lieu de la cour devenant trop difficile et trop coûteux „ (2).

(1) Faustin Hélie, *ouv. cité*, t. III, pp. 331 et suiv.
(2) Esmein, *ouv. cité*, p. 516.

Après avoir agité un certain nombre de combinaisons, on finit par trouver la solution du problème Il fut décidé que la justice criminelle serait réunie à la justice civile, mais que pourtant les jurés de chaque département s'assembleraient au chef-lieu de département. On conciliait les deux principes en substituant au tribunal criminel permanent des assises, présidées par un membre de la cour d'appel siégeant avec des assesseurs, pris soit parmi les membres de la cour, soit parmi ceux du tribunal de première instance.

1047. ORGANISATION. Aux termes du Code d'instruction, les assises pour l'exercice de la juridiction criminelle devaient se tenir dans chaque département, et autant que possible au chef-lieu (1).

La tenue des assises avait lieu tous les trois mois, ou plus souvent si le besoin l'exigeait.

Le jury étant maintenu, la juridiction répressive en matière criminelle comprenait, comme précédemment, un élément judiciaire, la cour, et un élément non judiciaire, les jurés.

1048. *Composition de la cour proprement dite.* Dans le département où siégeait la cour impériale, la cour se composait (2) d'un président et de quatre assesseurs choisis parmi les membres de la cour impériale, du procureur général ou d'un de ses substituts, et du greffier de la cour.

Dans les autres départements, elle se composait d'un président pris dans la cour impériale, de quatre assesseurs pris parmi les président et juges les plus anciens du tribunal de première instance du lieu de la tenue des séances, d'un substitut du procureur général impérial, qui portait le titre de procureur impérial criminel, et du greffier du tribunal de première instance.

La cour impériale pouvait cependant déléguer un ou plusieurs de ses membres pour compléter le nombre des quatre juges de la cour d'assises.

En principe, aux termes de la loi du 20 avril 1810, il appar-

(1) Voir à cet égard l'avis du Conseil d'Etat du 6 août 1811.
(2) Code d'instruction criminelle, art. 251 et suiv.

tenait au premier président de désigner le président de la cour d'assises ainsi que les membres de la cour qui devaient remplir les fonctions d'assesseurs. La nomination du président et des conseillers qui devaient tenir les assises pouvait néanmoins être extraordinairement faite par le grand-juge ministre de la justice.

1049. *Formation du jury* (1). Le Code d'instruction criminelle rendit aux préfets la mission de former la liste générale des personnes appelées à faire éventuellement partie du jury. Ces fonctionnaires dressaient cette liste chaque fois qu'ils en étaient requis par le président de la cour d'assises. La réquisition devait être faite quinze jours au moins avant chaque session.

Les jurés devaient être pris : 1° parmi les membres des collèges électoraux; 2° parmi les trois cents citoyens les plus imposés, domiciliés dans le département ; 3° parmi les fonctionnaires de l'ordre administratif à la nomination de l'Empereur ; 4° parmi les docteurs et licenciés des facultés, les membres de l'Institut, et autres sociétés savantes ; 5° parmi les notaires; 6° parmi les banquiers, négociants, etc., payant patente de l'une des deux premières classes ; 7° parmi les employés des administrations jouissant d'un traitement de quatre mille francs au moins. Avec l'autorisation du ministre, le préfet pouvait placer sur la liste d'autres personnes que celles appartenant à ces diverses catégories.

Nul ne pouvait remplir les fonctions de juré s'il n'avait trente ans accomplis et s'il ne jouissait des droits politiques et civils. Il y avait incompatibilité entre les fonctions de juré et celles de ministre des cultes, de ministre, préfet, sous-préfet, juge, membre du parquet, etc.

“ Sa Majesté impériale, disait l'art. 391 du Code d'instruction criminelle, se réserve de donner aux jurés qui auront montré un zèle louable des témoignages honorables de sa satisfaction. „

(1) Sur la suspension des fonctions du jury, voir plus haut, nos 772, 1001, 1010, et plus bas, no 1062.

1050. La liste dressée par le préfet devait comprendre soixante noms. Le président de la cour d'assises la réduisait à 36 noms.

C'est dans cette liste de 36 noms, qu'était pris le jury de jugement, nécessairement composé de douze membres. Il se formait le jour même de la réunion des assises, et pour chaque affaire, par voie de tirage au sort.

A mesure que les noms des jurés sortaient de l'urne, l'accusé, premièrement, et le procureur général, ensuite, pouvaient récuser tels jurés qu'ils jugeaient à propos. " Les récusations, disait l'art. 400 du Code, s'arrêteront lorsqu'il ne restera que douze jurés. „

L'accusé ni le procureur général ne pouvaient exposer leurs motifs de récusation.

Le jury de jugement était formé à l'instant où étaient sortis de l'urne douze noms de jurés non récusés.

1051. *Fonctions respectives des divers éléments composant la cour d'assises.* Le Code d'instruction criminelle n'apporta aucun changement de principe aux attributions respectives de la cour, du jury et du ministère public. Le président conserva son pouvoir discrétionnaire. Mais l'Empereur tint à entourer la fonction de président de cour d'assises d'un éclat tout particulier. Un décret impérial du 27 février 1811 décidait que le président devait être logé au palais de justice, à l'hôtel de ville ou dans une maison particulière et meublée, désignée à l'avance. Une brigade de gendarmerie allait l'attendre, à son arrivée, à cent pas au delà des portes de la ville et l'escortait, à son départ, à la même distance. Le maire et ses adjoints le recevaient au haut de l'escalier de la maison qui lui y était destinée et l'y installaient ; il était reçu dans l'intérieur de son appartement par le tribunal en corps. Il avait à sa porte une sentinelle. Les corps militaires lui faisaient visite par un officier supérieur et un officier de chaque grade ; tous les officiers de gendarmerie lui rendaient visite. Il faisait lui-même la visite au préfet qui la lui rendait dans les vingt-quatre heures.

Pour mettre les présidents à même de supporter ces

écrasants honneurs, dit M. Hiver (1), il leur était accordé, pour chaque trimestre pendant lequel ils présidaient, une indemnité égale au quart de leurs appointements en province, et au huitième à Paris (2).

1052. Procédure. *Phase des mises en accusation.* Le Code d'instruction criminelle introduisit dans cette phase de la procédure une innovation capitale : le jury d'accusation fut supprimé et son rôle dévolu à une section de la cour impériale, spécialement chargée de connaître des mises en accusation (3).

On avait pensé d'abord qu'un sénatus-consulte était nécessaire pour la suppression du jury d'accusation dont l'existence était prévue par la constitution même (4). Mais on passa outre sur l'observation de Treilhard : " Les constitutions, dit-il, ordonnent qu'il y aura un jury d'accusation, mais elles ne défendent pas de le placer dans un tribunal „ (5).

La chambre des mises en accusation était saisie par le procureur général, auquel la chambre du conseil devait, comme nous l'avons vu, en cas d'inculpation de crime, renvoyer les pièces (6).

La procédure, qui se déroulait en la chambre du conseil, était écrite et secrète, conformément à ce qui avait déjà été établi par la loi du 7 pluviôse an IX.

La chambre des mises en accusation obtint toutefois un pouvoir qui n'appartenait pas au jury d'accusation, celui d'examiner la qualification à donner au fait. Si le fait avait été mal qualifié par la chambre du conseil, la chambre des mises en accusation pouvait annuler l'ordonnance de cette chambre et en rendre une autre : ordonner, par exemple, le renvoi de l'affaire au tribunal correctionnel ou au tribunal de police.

Lorsque la chambre des mises en accusation rendait un

(1) Hiver, *ouv. cité,* p. 522.
(2) Décret du 30 janvier 1811 sur les dépenses de l'ordre judiciaire.
(3) Art. 218 du Code d'instruction, et art. 2 de la loi du 20 avril 1810.
(4) Voir plus haut, nº 989.
(5) Cité par Esmein, *ouv. cité,* p. 526.
(6) Voir plus haut, nº 1030.

arrêt de renvoi devant la cour d'assises, il y avait lieu pour le procureur général de dresser l'acte d'accusation. Jadis cet acte précédait la mise en accusation.

1053. *Phase de l'instruction définitive.* " Si, écrit M. Esmein (1), après la procédure devant les juridictions d'instruction, on considère les débats devant les juridictions de jugement, le contraste est complet. On passe de l'obscurité au plein jour. La procédure était secrète, écrite, tournée tout entière du côté de l'accusation et ne laissant même pas à la défense le droit de contradiction : ici tout est publicité, débats oraux, libre défense et pleine discussion. D'un côté, ce sont les traditions de l'ordonnance de 1670 ; d'autre part, les principes proclamés par l'Assemblée constituante et mis en œuvre dans les lois de l'époque intermédiaire. „

Deux modifications d'une certaine importance sont toutefois à signaler. L'une concernait le système des questions posées au jury, qui était beaucoup simplifié. Au lieu d'une série de questions, il ne devait, en règle, être posé au jury qu'une seule question dont la formule visait à la fois l'élément matériel et l'élément moral de l'infraction et comprenait tout le contenu de l'acte d'accusation. " La question résultant de l'acte d'accusation, disait l'art. 337 du Code, sera posée en ces termes : " L'accusé est-il coupable d'avoir commis tel „ meurtre, tel vol ou tel autre crime, avec toutes les circon- „ stances comprises dans le résumé de l'acte d'accusation ? „

Cette disposition avait pour but de supprimer la question intentionnelle, dont l'expérience avait montré les inconvénients. " La nécessité de poser la question intentionnelle, disait le conseiller d'État Faure, en présentant la loi, eût seule suffi pour donner lieu, en diverses occasions, à l'impunité du crime. Dès que celui qui a commis une action défendue par la loi n'a pu ignorer que cette action était défendue, n'est-il pas absurde d'interroger les jurés sur l'intention qui l'a déterminé? Combien de fois n'est-il pas arrivé que le jury, ne sachant comment résoudre une question si étrange, a

(1) Esmein, *ouv. cité*, p. 539.

donné le scandale de faire rentrer dans la société celui qui devait en être exclu à jamais ?... „

L'expérience n'allait pas tarder à montrer les inconvénients de la question complexe posée en vertu de l'art. 337. Il pouvait arriver, en effet, que les jurés fussent d'accord avec l'accusation sur le fait mais non sur toutes les circonstances ; dans ce cas, ils devaient répondre en faisant des distinctions (art. 345). C'était justement cette analyse, hors de leur portée bien souvent, que les lois antérieures, dit M. Esmein, avaient sagement voulu leur éviter (1).

La seconde modification concernait la formation de la décision du jury. C'était le chef du jury, qui, en la chambre de ses délibérations, recueillait de vive voix l'opinion des jurés. Précédemment, les jurés ignoraient quel avis avaient émis leurs collègues. “ La décision du jury, disait l'art. 347 du Code, se formera pour ou contre l'accusé à la majorité, à peine de nullité. En cas d'égalité de voix, l'avis favorable à l'accusé prévaudra. „

La délibération terminée, le jury rentrait dans l'auditoire et le chef du jury en faisait connaître le résultat.

“ Si, disait l'art. 351, l'accusé n'est déclaré coupable du fait principal qu'à une simple majorité, les juges délibéreront entre eux sur le même point ; et si l'avis de la minorité des jurés est adopté par la majorité des juges, de telle sorte qu'en réunissant le nombre des voix, ce nombre excède celui de la majorité des jurés et de la minorité des juges, l'avis favorable à l'accusé prévaudra. „

Hors ce cas spécial, établi par le Code comme conséquence de la réduction de la majorité requise pour la formation des décisions, et le cas, déjà admis précédemment, où la cour était unanimement d'avis que les jurés s'étaient trompés au fond, la décision du jury continuait à ne pouvoir être soumise à aucun recours.

1054. Compétence de la cour d'assises. La compétence de la cour d'assises était exclusivement restreinte aux faits

(1) Voir les modifications apportées aux art. 337 et 345 par la loi belge du 15 mai 1838.

qualifiés crimes par la loi (1). Les autres attributions des tribunaux criminels avaient passé ailleurs (2).

1055. Voies de recours. Le recours en cassation était ouvert à l'accusé comme au ministère public. Mais dans le cas d'acquittement, l'annulation de l'ordonnance qui l'avait prononcé ne pouvait être poursuivie par le ministère public que dans l'intérêt de la loi et sans préjudicier à la partie acquittée (3).

§ 5. *Les tribunaux spéciaux* (4)

1056. Les tribunaux spéciaux. Les tribunaux criminels spéciaux devaient, aux termes de la loi du 18 pluviôse an IX, être supprimés deux ans après la paix (art. 31). Mais le Code d'instruction criminelle et la loi du 20 avril 1810 les firent entrer dans le système judiciaire comme institutions permanentes ou autorisées sous le titre de *cours spéciales ordinaires* et de *cours spéciales extraordinaires*. Un décret du 18 octobre 1810 créa, en outre, des *cours prévôtales de douanes* et des *tribunaux ordinaires de douanes*.

1057. Les cours spéciales ordinaires (5). *Organisation et composition*. Destinées à remplacer les tribunaux criminels spéciaux créés par la loi du 18 pluviôse an IX, les cours spéciales se distinguaient des cours d'assises par deux traits

(1) Art. 221 du Code d'instruction criminelle. — Bon nombre de crimes d'ailleurs continuaient à être déférés à des juridictions spéciales : cfr. plus bas, n°s 1056 et suiv.

(2) Voir plus haut, n°s 172, 993, 1031 et 1043 ; Code d'instr. crim., art. 479 et suiv.

(3) En 1813, un sénatus-consulte du 28 août, fondé sur l'art. 55, § 4 de la constitution du 16 thermidor an X (voir plus haut, n° 770), annula la déclaration du jury de la Dyle en faveur du maire d'Anvers, Werbrouck, accusé devant la cour d'assises de dilapidation, et décréta que l'accusé serait renvoyé devant une autre cour impériale qui prononcerait sans jury. — Voir sur cette affaire, Thys, *Un drame judiciaire en 1813*, Anvers, 1901.

(4) Sur la Haute Cour et les trib. militaires, voir n°s 995 et 1011.

(5) Art. 557 et suiv. du Code d'instruction criminelle ; Carnot, *De l'instruction criminelle*, Bruxelles, 1832, t. VI, pp. 214 et suiv. ; Le Graverend, *ouv. cité*, t. IV, pp. 81 et suiv.

essentiels. Elles statuaient sans l'intervention du jury et comprenaient dans leur sein un élément militaire.

Il y avait une cour spéciale par département (1). Elle se composait 1° du président de la cour d'assises ; 2° des quatre juges formant, avec le président, la cour d'assises ; de trois militaires ayant au moins le grade de capitaine. Dans les départements où siégeait la cour impériale, le procureur général ou l'un de ses substituts y remplissait les fonctions du ministère public ; dans les autres départements, ces fonctions étaient exercées par le procureur criminel. Les fonctions de greffier étaient remplies par le greffier de la cour impériale ou du tribunal de première instance. Les membres militaires étaient nommés chaque année par l'Empereur. Ils avaient trois suppléants. Ils devaient être âgés de trente ans au moins et étaient empruntés au corps de la gendarmerie (2).

1058. Les cours spéciales ordinaires ouvraient leur session le surlendemain de la clôture des cours d'assises de leurs arrondissements respectifs (3). Elles pouvaient, en cas de nécessité, être convoquées en session extraordinaire.

D'après le Code d'instruction criminelle, les cours spéciales ne pouvaient juger qu'au nombre de huit juges, mais le décret du 6 juillet 1810 leur permit de juger, soit au nombre de six, soit au nombre de huit juges.

1059. Compétence. La compétence des cours spéciales s'établissait, soit par la *qualité des personnes*, soit par la *nature du crime*. Elles connaissaient, aux termes de l'art. 553 du Code d'instruction criminelle, des " crimes commis par des vagabonds, gens sans aveu et par des condamnés à des

(1) La cour spéciale du département de la Seine était organisée par des règles spéciales : voir la loi du 20 avril 1810, art. 32. Elle ne comprenait pas d'élément militaire. " Indépendamment des attributions communes à toutes les cours spéciales ordinaires et extraordinaires, elle conservera, disait l'art. 33 de la loi du 20 avril, toutes les attributions dont est actuellement investie la cour criminelle de la Seine... ". — Cfr. plus haut, n° 1009.

(2) Loi du 20 avril 1810, art. 24.

(3) Décret du 6 juillet 1810.

peines afflictives ou infamantes. Le crime de rébellion armée à la force armée, ajoutait l'art. 554, celui de contrebande armée (1), le crime de fausse monnaie et les assassinats s'ils ont été préparés par des attroupements armés, seront jugés par les mêmes juges et dans les mêmes formes. „

1060. *Procédure.* La cour spéciale était saisie, comme la cour d'assises, par un arrêt de renvoi de la chambre des mises en accusation. Cet arrêt était transmis à la Cour de cassation qui devait en prendre connaissance, *toutes affaires cessantes*, afin de se prononcer sur la compétence.

Sauf l'absence du jury, la procédure des débats se déroulait comme à la cour d'assises. Notons toutefois que dans la délibération de la cour les juges militaires devaient opiner les premiers en commençant par le plus jeune. Le jugement se formait à la majorité.

1061. *Voies de recours.* Aucun recours n'était admis contre les arrêts rendus par les cours spéciales. Mais, disait l'art. 595 du Code d'instruction criminelle, " la cour après la prononciation de l'arrêt, pourra, pour des motifs graves, recommander l'accusé à la commisération de l'Empereur „.

1062. Les cours spéciales extraordinaires (2). Une cour spéciale extraordinaire devait, aux termes de l'art. 27 de la loi du 20 avril 1810, remplacer la cour d'assises dans les départements dans lesquels le jury n'avait pas été établi ou avait été suspendu. Elle se composait de huit membres pris dans la cour impériale.

Il pouvait également être créé une cour spéciale extraordinaire " lorsque, ajoutait l'art. 28, la multiplicité de certains crimes sur quelque point de l'Empire exigera des voies de répression plus actives et qu'en conséquence Sa Majesté jugera convenable d'y établir une cour spéciale extraordinaire „. Ses attributions devaient être fixées par un règlement

(1) Voir plus bas, n° 1064.
(2) Le Graverend, *ouv. cité*, t. IV, pp. 104 et suiv.

d'administration publique, mais elles ne pouvaient être faites que pour un an seulement (art. 29) (1).

1063. L'instruction et le jugement dans les cours spéciales extraordinaires étaient soumis aux mêmes règles que dans les cours spéciales ordinaires : " néanmoins, disait l'art. 31 de la loi du 20 avril 1810, leurs arrêts définitifs seront sujets au recours en cassation, et, en conséquence, ils ne seront pas précédés d'un arrêt de compétence. „

1064. LES COURS PRÉVÔTALES DE DOUANES ET LES TRIBUNAUX ORDINAIRES DE DOUANES. " Il sera établi, disait l'art. 1er du décret du 18 octobre 1810, jusqu'à la paix générale, des cours prévôtales des douanes, dans les lieux et dans les arrondissements déterminés dans l'état annexé au présent. „ La cour prévôtale établie à Valenciennes comprenait dans son ressort les directions des douanes d'Anvers et de Dunkerque.

Ces cours étaient composées d'un président grand-prévôt des douanes, de huit assesseurs au moins, d'un procureur général, d'un greffier, et du nombre d'huissiers nécessaires à leur service. Les grands-prévôts devaient siéger en épée.

" Elles connaîtront exclusivement à tous autres tribunaux, disait l'art. 5 du décret, tant du crime de contrebande à main armée que du crime d'entreprise de contrebande, contre les chefs de bande, conducteurs ou directeurs de réunions de fraudeurs, contre les entrepreneurs de fraude, les assureurs, les intéressés et leurs complices dans les entreprises de fraude ; elles connaîtront également des crimes et des délits des employés des douanes dans leurs fonctions. „

Les arrêts définitifs des cours prévôtales, rendus après un jugement de compétence confirmé par la cour de cassation, n'étaient pas sujets au recours en cassation.

1065. Le même décret érigeait les tribunaux ordinaires de douanes. " Il sera établi, disait l'art. 7, sur toutes les frontières occupées par les lignes de nos douanes, des tribu-

(1) Voir à titre d'exemple le décret du 10 avril 1812.

naux auxquels est attribuée la connaissance de toutes les affaires relatives à la fraude des droits de douanes qui ne donneraient lieu qu'à la confiscation, à l'amende ou à de simples peines correctionnelles. „

Ces tribunaux se composaient d'un président, de quatre assesseurs, d'un procureur impérial, d'un greffier et des huissiers nécessaires à leur service.

Les jugements rendus par les tribunaux de douanes étaient susceptibles d'appel devant les cours prévôtales.

Un décret du 29 novembre 1810 établit un tribunal de douanes à Anvers, qui ressortissait en appel à la cour prévôtale de Valenciennes.

1066. L'instruction préliminaire des crimes et délits de la compétence des cours et des tribunaux de douanes était confiée soit au président grand-prévôt, soit au magistrat délégué par lui, et, en l'absence de délégation, à l'un des membres du tribunal de douanes.

Section III. LE SYSTÈME PÉNAL ET LE RÉGIME DES PRISONS

§ 1. *Le système pénal*

1067. LES RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. *Le Code pénal de 1810.* Sauf quelques réformes de détail, comme l'abaissement, par la loi du 25 frimaire an VIII que nous avons déjà signalée (1), de la peine comminée contre certains délits et le rétablissement, par la loi du 23 floréal an X (2), sous le nom de *flétrissure*, de la peine de la marque, le système pénal antérieur fut maintenu jusqu'en 1810. A cette époque, un nouveau Code pénal fut décrété par le Corps législatif pour remplacer la loi des 19-22 juillet sur la police correctionnelle etc. et le Code pénal du 25 septembre

(1) Voir plus haut, n° 987.

(2) La flétrissure était applicable aux récidivistes, en matière criminelle. — La loi du 23 floréal an X établissait, en outre, des tribunaux spéciaux pour le crime de faux : cfr. plus haut, n° 1006.

1791 (1), que le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV avait, en grande partie, maintenus en vigueur (2).

Décrété le 12 février 1810, le nouveau Code pénal devait entrer en vigueur en même temps que le nouveau Code d'instruction criminelle (3).

1068. " Le Code pénal de 1810, dit M. Garraud (4), est une œuvre tout à la fois de réaction et de reconstitution. Il a pour base les principes de l'école utilitaire et pour but l'intimidation. Les idées de justice sont sacrifiées à l'intérêt réel ou prétendu de la société. Aussi trouve-t-on dans le Code des incriminations injustes, telles que le délit de non-révélation de complot, des assimilations exagérées, telles que celles de la tentative au délit consommé, du complice à l'auteur principal. Dans l'organisation des peines, nous rencontrons la peine de mort et les peines perpétuelles prodiguées, des châtiments excessifs, des mutilations barbares, des peines injustes par leurs conséquences, telles que la confiscation générale et la mort civile. „

A d'autres points de vue, l'œuvre du législateur de 1810 n'était pas sans mérites. " Comme œuvre de codification, continue M. Garraud, le Code est rédigé avec beaucoup de simplicité, clarté et d'ordre ; les crimes et les délits, faits de même nature, quoique de gravité différente, ne sont plus séparés; le législateur les réunit dans le livre III et consacre le livre IV aux contraventions „ (5). D'autre part, " les peines temporaires ne sont plus fixes, l'importante innovation d'un *maximum* et d'un *minimum* y est introduite (6) ; elle est accompagnée d'une organisation embryonnaire des circon-

(1) Voir plus haut, n° 133.

(2) Voir plus haut, n° 134.

(3) Décrets du 17 décembre 1809 et du 13 mars 1810. Voir aussi le décret du 23 juillet 1810. Cfr. plus haut, n° 1025.

(4) Garraud, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Paris, 1888, t. I, p. 95.

(5) Le livre I était consacré aux peines en général, le livre II aux personnes punissables, le livre III aux crimes, aux délits et à leur punition, le livre IV aux contraventions.

(6) Voir plus haut, n° 201.

stances atténuantes, dont le bénéfice est limité aux délits ayant causé un préjudice non supérieur à vingt-cinq francs „ (1).

1069. Les peines du code de 1810 (2). Tout comme le Code du 3 brumaire an IV, le Code pénal de 1810 distinguait les peines en peines de police, peines correctionnelles et peines criminelles. Ces dernières se divisaient en deux classes : les peines afflictives et infamantes et les peines simplement infamantes. " L'infraction, disait l'art. 1, que les lois punissent de peines de police est une *contravention*. L'infraction que les lois punissent de peines correctionnelles est un *délit*. L'infraction que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante est un *crime* „ (3).

1070. *Peines de police*. Les peines de police étaient : 1° l'*amende :* " les amendes pour contravention, disait l'art. 466 du Code, pourront être prononcées depuis un franc jusqu'à quinze francs inclusivement, selon les distinctions et classes ci-après spécifiées et seront appliquées au profit de la commune où la contravention a été commise „ ; 2° l'*emprisonnement :* " l'emprisonnement pour contravention de police, disait l'art. 465, ne pourra être moindre d'un jour, ni excéder cinq jours, selon les classes, distinctions et cas ci-après spécifiés „ ; 3° la *confiscation de certains objets saisis*.

1071. *Peines correctionnelles*. " Les peines en matière correctionnelle sont, disait l'art. 9 : 1° l'*emprisonnement à temps* dans un lieu de correction; 2° l'*interdiction à temps* de certains droits civiques, civils ou de famille (4); 3° l'*amende*.

L'art. 11 y ajoutait le *renvoi sous la surveillance spéciale de la haute police*, et *la confiscation spéciale* soit du corps du délit quand la propriété en appartient au condamné, soit

(1) Garraud, *ouv. cité*, t. I, p. 96.

(2) Parmi les commentaires contemporains du Code pénal, citons Carnot, *Commentaire sur le Code pénal*, Paris, 1824.

(3) Cfr. plus haut, n° 136.

(4) Voir à cet égard l'art. 42 du Code.

des choses produites par le délit, soit de celles qui ont servi ou qui ont été destinées à le commettre (1).

“ Quiconque aura été condamné à la peine d'emprisonnement, disait l'art. 40, sera enfermé dans une maison de correction : il y sera employé à l'un des travaux établis dans cette maison selon son choix. „ Mais un décret du 16 juin 1808 décida que lorsque l'emprisonnement avait été prononcé pour plus d'une année, le condamné pouvait être conduit dans la maison de détention du ressort pour y subir sa peine. Destinée aux condamnés criminels, cette maison recevait souvent aussi les vagabonds (2).

La durée de la peine d'emprisonnement était de six jours au moins, et de cinq années au plus ; sauf le cas de récidive et autres où la loi déterminait d'autres limites (3).

1072. *Peines criminelles : 1° peines afflictives et infamantes.* Les peines afflictives et infamantes étaient :

1° *La mort.* Tout condamné à mort devait avoir la tête tranchée. Le parricide, avant d'être exécuté à mort, devait avoir le poing droit coupé.

2° *Les travaux forcés à perpétuité.* Cette peine, qui remplaçait celle des *fers*, était désormais commune aux hommes et aux femmes, quoique s'exécutant dans des conditions différentes suivant le sexe du condamné. “ Les hommes condamnés aux travaux forcés, disait l'art. 15, seront employés aux travaux les plus pénibles ; ils traîneront à leurs pieds un boulet, ou seront attachés deux à deux avec une chaîne, lorsque la nature du travail auquel ils seront employés le permettra. Les femmes et les filles, disait l'art. 16, condamnées aux travaux forcés n'y seront employées que dans l'intérieur d'une maison de force. „

La condamnation aux travaux forcés emportait mort civile (4).

(1) Sur les effets du renvoi sous la surveillance, voir les art. 44 et suiv. du Code.

(2) Cfr. sur ce point le *Commentaire* de Carnot, t. I, p. 106, et plus bas, n° 1079.

(3) Art. 40 du Code pénal.

(4) Art. 18 du Code pénal.

département de la Seine connaîtrait, " exclusivement à tous autres tribunaux et contre toutes personnes „, de tous les crimes de faux, soit en effets nationaux, soit pour les pièces de comptabilité intéressant le trésor public, soit sur les billets de la Banque de France, etc.

Ce tribunal devait à cette fin se former en tribunal spécial et procéder conformément aux lois du 18 pluviôse an IX et du 23 floréal an X.

Une loi du 17 septembre 1807 prorogea pour un nouveau délai de trois ans la compétence spéciale accordée au tribunal criminel de la Seine par la loi du 2 floréal an XI.

1010. Tribunaux spéciaux en cas de suspension du jury. Lorsque dans un département les opérations du jury avaient été déclarées suspendues, la juridiction criminelle devait être exercée par un tribunal spécial. C'est ainsi que le sénatus-consulte du 26 vendémiaire an XI (1) qui suspendait, pour deux ans, les fonctions du jury dans une série de départements, décida que les tribunaux criminels y seraient organisés conformément à la loi du 23 floréal an X relative à la procédure pour crime de faux, mais " sans préjudice du pourvoi en cassation „. Après la découverte de la conspiration de George, le sénatus-consulte du 8 ventôse an XII suspendit également pour deux ans les fonctions du jury " pour le jugement des crimes de trahison, d'attentat contre la personne du premier Consul, et autres contre la sûreté intérieure et extérieure de la République „, et en attribua la connaissance à des tribunaux criminels organisés suivant les principes de la loi du 23 floréal an X.

§ 7. *Les tribunaux militaires et maritimes*

A. — Les tribunaux militaires (2)

1011. Les tribunaux militaires. A côté des *conseils de guerre* et des *conseils de revision permanents*, qui furent

(1) Voir en outre les sénatus-consultes du 15 thermidor an XII, du 27 septembre 1806 et du 10 septembre 1808.

(2) Voir les sources indiquées plus haut, p. 133, note 3.

maintenus, le Consulat et l'Empire créèrent les *conseils de guerre spéciaux* et les *conseils de guerre extraordinaires.* Il y eut encore également des *commissions militaires.*

1012. Les conseils de guerre permanents. Le Consulat et l'Empire conservèrent aux conseils de guerre permanents l'*organisation* que leur avait donnée la loi du 13 brumaire an V (1). Mais des lois et des décrets divers réduisirent à plusieurs points de vue leur compétence, soit au profit des tribunaux criminels spéciaux, soit au profit des conseils de guerre spéciaux, soit au profit des commissions militaires. C'est ainsi que la loi du 18 pluviôse an IX transporta aux tribunaux criminels spéciaux, la connaissance de la plupart des crimes commis par des personnes étrangères à l'armée que des lois diverses avaient précédemment attribuées à la juridiction militaire : le crime d'embauchage, par exemple, les soulèvements armés visés par la loi du 1er vendémiaire an IV, etc. C'est ainsi encore que l'arrêté du 19 vendémiaire an XII qui créait les conseils de guerre spéciaux enleva, comme nous allons le voir à l'instant, aux conseils de guerre permanents une partie de leur juridiction sur les militaires. Par contre, un arrêté consulaire du 17 pluviôse an VIII étendit la juridiction des conseils de guerre à toutes les infractions commises par les prisonniers de guerre étrangers, " excepté, disait-il, les cas de révolte à main armée auxquels cas ils seront jugés par des commissions militaires " (2).

1013. L'art. 77 de la loi du 27 ventôse an VIII ouvrit aux citoyens non militaires ou non assimilés aux militaires par les lois à raison de leurs fonctions, un recours en cassation contre les jugements des tribunaux militaires de terre et de

(1) Sauf quelques détails qui furent modifiés par les décrets du 16 février 1807 et du 24 janvier 1812. Voir plus haut, nos 182 et suiv. et plus bas, n° 1013, ainsi que l'avis du Conseil d'État du 7 ventôse an XIII. Cfr. Le Graverend, *Traité de la législation criminelle,* t. IV, p. 232.

(2) Le décret du 17 frimaire an XIV déféra, dans tous les cas, les prisonniers de guerre aux commissions militaires. — V. plus bas, n° 1016.

mer, mais seulement pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir (1).

1014. Conseils de guerre spéciaux. Lorsqu'un sous-officier ou un soldat était accusé de désertion, il devait, aux termes de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (2), être immédiatement traduit devant un conseil de guerre spécial, qui était dissous dès qu'il avait prononcé sur le délit pour lequel il avait été convoqué.

Le conseil de guerre spécial était composé de sept membres et d'un rapporteur nommés " par le commandant d'armes ou du lieu, et à l'armée, par le général de brigade sous les ordres duquel sera le corps de l'accusé „ (art. 18).

La procédure était publique, rapide et sommaire. L'accusé était entendu, mais il n'était pas assisté d'un défenseur.

Les jugements des conseils de guerre spéciaux n'étaient sujets " ni à appel, ni à cassation, ni à revision „ (3).

1015. Conseils de guerre extraordinaires. Le décret du 1er mai 1812 réglait l'organisation des conseils de guerre extraordinaires, dont la mission était de juger les généraux ou commandants d'une troupe armée qui avaient capitulé dans des conditions déshonorantes ou criminelles (4).

1016. Les commissions militaires (5). Une série d'arrêtés consulaires ou de décrets impériaux attribuèrent à des commissions militaires le jugement de certaines infractions particulières. C'est ainsi que le décret du 17 messidor an XII consacra l'existence de commissions militaires pour le juge-

(1) Voir plus haut, nos 186-188. — Le Graverend, *ouv. cité*, t. IV, p. 252.

(2) Complété par le décret du 4 janvier 1814. *Pasinomie*, 2me série, p. 11.

(3) Cfr. l'avis du Conseil d'Etat du 4 juillet 1813.

(4) Auparavant déjà, des commissions militaires extraordinaires avaient été créées pour un objet analogue : cfr. l'arrêté du 3 frimaire an VIII.

(5) Sur l'organisation de ces commissions, voir les décrets qui les créent, et, en outre, l'avis du Conseil d'État du 7 ventôse an XIII et les deux décrets du 17 frimaire an XIV.

ment de tous les prévenus d'*embauchage* et d'*espionnage*; que celui du 17 frimaire an XIV (1) rendit justiciables de commissions militaires les délits quelconques commis par les *prisonniers de guerre*; etc. (2). Rappelons, enfin, que sous le Consulat et l'Empire, certaines personnes, comme le duc d'Enghien, furent déférées à des commissions militaires en dehors de toute disposition légale ou réglementaire (3).

B. — LES TRIBUNAUX MARITIMES (4)

1017. Les tribunaux maritimes créés par l'Assemblée constituante ne furent réorganisés que sous l'Empire. Un décret du 5 germinal an XII avait cependant créé des *conseils de guerre maritimes spéciaux*, chargés de connaître de la désertion.

La réorganisation des tribunaux maritimes fut l'œuvre des décrets du 22 juillet et du 22 novembre 1806. Le premier réorganisait l'administration de la justice *à bord des vaisseaux*; le second s'occupait de celle qui s'exerçait dans les *ports*.

Indépendamment des *conseils de guerre maritimes spéciaux*, maintenus avec leur organisation antérieure par le décret du 22 juillet, les juridictions maritimes comprenaient désormais : à bord, les *conseils de justice* et les *conseils de guerre maritimes*; et dans les ports et arsenaux : les *tribunaux maritimes*. Pour la police des bagnes, etc., il y avait, en outre, des *tribunaux maritimes spéciaux*.

1018. CONSEILS DE GUERRE MARITIMES SPÉCIAUX. Aux termes du décret du 5 germinal an XII (26 mars 1804) complété par le décret du 1er floréal an XII, les officiers mariniers, les matelots et novices accusés de désertion devaient être jugés par un *conseil de guerre maritime spécial*, composé de sept juges : savoir, un capitaine de vaisseau ou de frégate, prési-

(1) Voir aussi l'avis du Conseil d'Etat du 4 mai 1812.
(2) Voir aussi plus haut, nos 1001 et 1002.
(3) WELSCHINGER, *Le duc d'Enghien*, Paris, 1888.
(4) LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. IV, p. 255.

dent, quatre lieutenants et deux enseignes. Un lieutenant de vaisseau faisait les fonctions de rapporteur et de commissaire du Gouvernement, et un agent comptable, celles de greffier.

Les membres du conseil étaient, suivant les circonstances, nommés par le préfet maritime ou par l'officier général ou supérieur commandant les forces navales. Tout conseil de guerre maritime spécial était dissous dès qu'il avait prononcé sur le délit pour le jugement duquel il avait été convoqué.

Il était exclusivement compétent pour connaître du crime de désertion et des circonstances aggravantes du crime.

1019. Conseils de justice et conseils de guerre maritimes. Aussitôt que les marins étaient à la mer et pendant qu'ils y restaient, ils étaient justiciables : pour les infractions les moins graves, des *conseils de justice ;* et pour les infractions punies des galères ou de la mort, des *conseils de guerre maritimes.*

1020. Les *conseils de justice* se composaient de cinq membres, savoir : le capitaine du vaisseau ou du bâtiment sur lequel était embarqué le prévenu, président, et quatre juges, pris autant que possible parmi les officiers embarqués à son bord. Un agent comptable faisait les fonctions de greffier.

L'intervention du jury était supprimée.

L'affaire était instruite sommairement, mais publiquement et oralement.

1021. Les *conseils de guerre maritimes* se composaient de huit juges au moins, y compris le président, âgés de vingt-cinq ans accomplis, et nommés parmi les officiers généraux et les plus anciens capitaines de vaisseau ou de frégate. Il y avait, en outre, un rapporteur, faisant fonctions de ministère public, et un greffier.

Les membres du conseil et le rapporteur étaient nommés par l'Empereur, lorsqu'il s'agissait de juger un officier; dans les autres cas, par le préfet maritime ou le commandant en chef des forces navales.

Les *conseils de guerre* connaissaient de toutes les infrac-

tions commises par les officiers et de celles commises par les autres personnes embarquées sur les vaisseaux lorsque ces infractions excédaient, à raison de la gravité de la peine, la compétence des conseils de justice.

La procédure était publique, orale, contradictoire. Le prévenu pouvait choisir son défenseur " dans toutes les classes de citoyens présents sur les lieux ", mais sans retarder les procédures.

Les jugements devaient être exécutés dans les vingt-quatre heures.

Aucun recours proprement dit ne pouvait s'exercer. Mais dans certains cas, il pouvait être sursis à l'exécution des jugements entraînant la mort civile ou naturelle, et fait appel à la clémence de l'Empereur.

1022. La justice répressive maritime dans les ports et arsenaux. En remplacement des *cours martiales maritimes* (1), le décret du 12 novembre 1806 créait dans les ports de Brest, Toulon, Rochefort et Lorient des *tribunaux maritimes.*

Ils se composaient de huit juges, y compris le président, d'un commissaire rapporteur et d'un greffier. Le président devait être un contre-amiral ou l'officier le plus élevé en grade et le plus ancien. Les juges devaient être deux capitaines de vaisseau, deux commissaires de la marine, un ingénieur de la marine et deux membres du tribunal de première instance de l'arrondissement.

L'Empereur nommait le rapporteur et le greffier dont les fonctions étaient permanentes ; le préfet maritime désignait le président et les autres membres du tribunal, à l'exception des juges du tribunal de première instance, appelés à siéger suivant l'ordre du tableau. Les tribunaux maritimes étaient dissous dès qu'ils avaient prononcé sur le délit pour le jugement duquel ils avaient été convoqués.

Lorsque la nécessité s'en faisait sentir, il pouvait, dans les autres ports et arsenaux, être établi des tribunaux maritimes

(1) Voir plus haut, n° 193.

composés, autant que possible, comme ceux institués par le décret (1).

Les tribunaux maritimes connaissaient de *toutes les infractions commises dans les ports et arsenaux qui étaient relatives à leur police et leur sûreté*, même si les auteurs ou complices n'étaient pas gens de guerre ou attachés au service de la marine. Quant aux équipages des bâtiments en armement, ils étaient soumis à leur juridiction, pour les délits relatifs au service maritime commis jusqu'au moment de la mise en rade. Il en était de même au désarmement, depuis la rentrée dans le port jusqu'au licenciement.

La procédure était orale, publique, contradictoire. Le prévenu était assisté d'un défenseur.

Un recours en revision était ouvert pour violation des formes prescrites ou fausse application des lois pénales. Il était statué sur ce recours par un tribunal, composé d'un nouveau président et de nouveaux juges (2).

1023. Le décret du 12 novembre 1806 créait, enfin, des *tribunaux maritimes spéciaux*, pour juger les infractions aux ordonnances et règlements concernant la police des chiourmes et des bagnes et tous les délits y relatifs (3).

1024. Les décrets du 22 juillet et du 12 novembre 1806 renvoyaient pour la qualification des délits et le taux de la peine à la législation antérieure, c'est-à-dire au *Code des vaisseaux*, décrété par la loi du 21 août 1790, et aux dispositions pénales édictées par la loi du 20 septembre 1791 ainsi qu'aux modifications de détail qu'elles avaient subies depuis. Aux délits non prévus par ces lois, il fallait appliquer les lois pénales ordinaires (4).

(1) Pour les détails, voir le titre VII du décret.
(2) Sur le recours en cassation, voir plus haut, n° 1013.
(3) Voir pour leur organisation, etc., le titre VIII du décret.
(4) Décret du 12 novembre 1806, art. 50, et avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1811.

Section II. — L'ORGANISATION DE LA JUSTICE RÉPRESSIVE DEPUIS LA MISE EN VIGUEUR DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE (1)

1025. MISE EN VIGUEUR DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE. La mise en vigueur du Code d'instruction criminelle décrété le 27 novembre 1808, avait été ajournée par un décret du 2 février 1809 au 1er janvier 1810, époque où le Gouvernement estimait que les autorités judiciaires dont le Code nécessitait l'existence seraient organisées. Cette organisation ayant subi des retards, la mise en vigueur du Code fut d'abord prorogée au 1er janvier 1811 (2) puis définitivement fixée, " dans l'étendue du ressort de chaque cour impériale ", en vertu d'un décret du 23 juillet 1810, au jour de l'installation de cette cour (3).

1026. LES RÉFORMES DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE. A côté de réformes dans l'organisation des tribunaux, parmi lesquelles la suppression des cours de justice criminelle, remplacées par les cours d'assises, et l'attribution aux cours impériales d'une participation à la juridiction répressive, le Code d'instruction criminelle consacra et étendit, dans la procédure de poursuite et d'instruction, les réformes dont les premiers jalons avaient été posés par la loi du 7 pluviôse an IX. Maintenue entre les mains d'agents du pouvoir exécutif, centralisée sous la haute direction du procureur général près la cour impériale, l'œuvre de la recherche et de la poursuite des infractions fut plus rigoureusement séparée encore qu'en l'an IX de l'œuvre de l'information préalable, centralisée de son côté entre les mains du juge d'instruction. L'introduction du secret dans la procédure d'instruction reçut des applications nouvelles, au point de ressusciter presqu'en-

(1) Sur les travaux préparatoires du Code, voir le substantiel résumé d'ESMEIN, *ouv. cité*, pp. 482 et suiv.

(2) Décret du 17 décembre 1809.

(3) Cfr. le décret du 25 novembre 1810. — La cour de Liége fut installée le 20 mai 1811. Voir sur la solennité de cette installation : ERNST, *La cour de Liége sous Napoléon Ier*, pp. 34-51.

tièrement à ce point de vue le système de l'ordonnance criminelle de 1670. Enfin, l'intervention du jury d'accusation fut supprimée dans la procédure intermédiaire. Le magistrat chargé de l'instruction proprement dite perdit, en conséquence, la qualification de directeur du jury pour s'appeler désormais juge d'instruction.

§ 1. De la recherche et de la poursuite des délits et des crimes et de l'information préalable (1)

1027. Recherche et poursuite des crimes et des délits (2). Chargés désormais, sous la direction du procureur général près la cour impériale (3), de la recherche et de la poursuite des crimes et des délits, les procureurs impériaux et leurs substituts succédaient, dans le système du Code d'instruction criminelle, aux magistrats de sûreté et étaient assistés à cet égard par les mêmes auxiliaires que précédemment (4). Mais la mission des procureurs impériaux fut plus strictement confinée à l'œuvre de la recherche et de la poursuite : sauf le cas de flagrant crime et les cas assimilés, les procureurs impériaux ne faisaient aucun acte d'instruction ; ils perdaient de même le droit de délivrer le mandat de dépôt (5).

1028. Instruction. *Droit d'arrestation* (6). Sauf les cas de flagrant crime, etc., où le procureur impérial et ses auxiliaires pouvaient délivrer un mandat d'amener, la délivrance des

(1) Carnot, *De l'instruction criminelle*, t. I, pp. 171 et suiv. ; Le Graverend, *ouv. cité*, t. I, pp. 156 et suiv.

(2) Sur la recherche et la poursuite des contraventions, voir plus haut, nos 137 et 977, et plus bas, nos 1034 et suiv.

(3) Cfr. plus haut, nos 907 et 921. — Dans le système précédent, les magistrats de sûreté étaient des substituts non du procureur général près la cour d'appel, mais des substituts du procureur général près la cour de justice criminelle du département, dont la suppression avait été décrétée par le Code et par la loi du 20 avril 1810.

(4) Voir plus haut, nos 977 et suiv.

(5) Sauf le cas exceptionnel de l'art. 100 du Code d'instr. crim.

(6) Code d'instruction criminelle, art. 91 et suiv., 113 et suiv.

mandats appartenait désormais en principe au juge d'instruction. Le Code mettait à sa disposition les *mandats de comparution, d'amener, de dépôt* et *d'arrêt.*

Lorsque l'inculpé était domicilié et que le fait était de nature à ne donner lieu qu'à une peine correctionnelle, le juge d'instruction *pouvait,* au lieu de décerner un mandat d'amener, ne décerner contre l'inculpé qu'un *mandat de comparution.* Simple citation à comparaître, le mandat de comparution ne donnait lieu à aucune contrainte et l'inculpé devait être interrogé *de suite.* Le *mandat d'amener devait* être décerné contre toute personne inculpée d'un crime. En cas de mandat d'amener, le juge devait interroger dans les vingt-quatre heures. Après l'interrogatoire, si l'inculpé n'avait pas entièrement dissipé les inculpations dont il était l'objet, le juge décernait un mandat de dépôt ou d'arrêt. Le *mandat de dépôt* avait un caractère provisoire.

Lorsque le fait n'emportait qu'une peine correctionnelle, la chambre du conseil du tribunal *pouvait* ordonner la mise en liberté provisoire du prévenu moyennant caution.

1029. *Du secret de l'instruction* (1). L'audition des témoins par le juge d'instruction devait avoir lieu secrètement ; le prévenu ne pouvait y assister, fût-il détenu lorsqu'elle avait lieu. Chaque témoin déposait séparément, en présence du juge seul et de son greffier ; et les dépositions n'étaient communiquées aux inculpés que si le juge l'estimait convenable. Dans la très grande généralité des devoirs auxquels elle donnait lieu, l'instruction n'avait aucun caractère contradictoire.

1030. Du règlement de la compétence et du renvoi des inculpés devant la juridiction de jugement. Le règlement de la compétence n'était plus abandonné à la décision du magistrat instructeur. Lorsque l'instruction était terminée, le juge, après communication du dossier au procureur impérial pour être par lui requis par écrit, faisait rapport à la chambre du conseil, qui décidait. Elle pouvait rendre une ordonnance

(1) Code d'instruction criminelle, art. 61-90.

de non-lieu, ou prononcer le renvoi de l'inculpé devant les juridictions répressives inférieures. Si le fait avait le caractère d'un crime, la chambre du conseil ordonnait l'envoi des pièces au procureur général, chargé de poursuivre la mise en accusation.

La chambre du conseil devait être composée de trois juges au moins, y compris le juge d'instruction. En matière criminelle, son contrôle était plutôt nominal que réel, observe justement M. Esmein, car il suffisait d'une seule voix, celle du juge d'instruction, pour que les pièces fussent transmises au procureur général et que la chambre des mises en accusation fût saisie.

Le ministère public pouvait, en cas de décision de non-lieu, en appeler à la chambre de la cour impériale chargée des mises en accusation (1).

1031. Contrôle et surveillance de la police judiciaire. Aux termes de l'art. 9 du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire s'exerçait " sous l'autorité des cours impériales „.

" Tous les officiers de police judiciaire, même les juges d'instruction, disait d'autre part l'art. 279 du Code, sont soumis à la surveillance du procureur général. „ Ce magistrat pouvait, en cas de négligence, *avertir* les coupables, et, en cas de récidive, les *dénoncer* à la cour.

Celle-ci pouvait leur enjoindre d'être plus exacts à l'avenir, et les condamner aux frais tant de la citation que de l'expédition et de la signification de l'arrêt.

1032. Contrôle de l'action publique. Plus efficace était le contrôle auquel était soumis l'exercice de l'action publique. Les procureurs impériaux, tout en étant dépositaires directs de l'action publique dans leur arrondissement, n'étaient, aux termes de la loi du 20 avril 1810, que les substituts du procureur général. Celui-ci avait la haute direction de l'exercice de l'action publique dans le ressort de la cour (2). " Les pro-

(1) Art. 135 du Code d'instruction criminelle.
(2) Voir la loi du 20 avril 1810, art. 45 et suiv.

cureurs impériaux, disait l'art. 27 du Code, seront tenus d'exécuter ses ordres relativement à tous actes de police judiciaire. „

Quant à la direction suprême de la recherche et de la poursuite des infractions, elle appartenait au grand-juge ministre de la justice (1). “ C'est, disait Treilhard en présentant le projet de Code au Corps législatif, par cette communication active du procureur impérial avec le procureur général et du procureur général avec le ministre, que peuvent être connus les abus qui se glissent dans les institutions, la tiédeur qui s'empare des personnes, l'insouciance qu'on peut pardonner à un particulier, mais qui est un vice dans le magistrat. „

La cour d'appel elle-même, enfin, exerçait sur le ministère public, un contrôle de caractère exceptionnel sans doute, mais dont l'Empereur personnellement avait tenu à l'investir : “ La cour impériale pourra, disait l'art. 11 de la loi du 20 avril 1810, toutes les chambres assemblées, entendre les dénonciations qui lui seraient faites par un de ses membres, de crimes et de délits : elle pourra mander le procureur général pour lui enjoindre de poursuivre à raison de ces faits, ou pour entendre le compte que le procureur général lui rendra des poursuites qui seraient commencées „ (2).

1033. Du rôle des préfets en matière de police judiciaire. Quelque nombreuses que fussent les garanties qui entouraient désormais l'exercice de l'action publique, l'Empereur, en vue de renforcer encore les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour assurer la répression des infractions, demanda que les préfets eussent également une certaine action sur la police judiciaire (3). “ Les préfets des départements et le préfet de police à Paris, disait l'art. 10 du Code d'instruction criminelle, pourront faire personnelle-

(1) Code d'instruction criminelle, art. 274.

(2) Sur l'application, voir les art. 63, 64 et 65 du décret du 6 juillet 1810.

(3) Esmein, *ouv. cité*, p. 537.

ment ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir... „

§ 2. Des tribunaux de police (1)

1034. Le Code d'instruction criminelle introduisit une réforme importante dans l'organisation de la juridiction de simple police. Tout en maintenant en cette matière les attributions des juges de paix, il institua, à côté du tribunal de juge de paix, une juridiction parallèle, celle du maire.

I. — LES JUGES DE PAIX COMME JUGES DE POLICE

1035. ORGANISATION. COMPÉTENCE, PROCÉDURE. Aucun principe nouveau ne fut établi par le Code d'instruction criminelle, ni dans l'organisation ni dans les attributions des juges de paix comme juges de simple police. Le taux des peines applicables aux infractions dont ils avaient à connaître fut cependant légèrement relevé. Tout fait qui, d'après les dispositions du Code pénal, pouvait donner lieu soit à quinze francs d'amende ou au-dessous, soit à cinq jours d'emprisonnement ou au-dessous, devait désormais être considéré comme *contravention de police* (2).

Parmi les contraventions de police, les unes étaient *exclusivement* de la connaissance du juge de paix (3), les autres pouvaient indifféremment être jugées soit par le juge de paix, soit par le maire.

(1) Outre les commentaires de CARNOT et de LE GRAVEREND, souvent cités déjà, voir FAUSTIN HÉLIE, *ouv. cité*, t. III, pp. 43 et suiv.

(2) Art. 137 du Code d'instruction et art. 464 et suiv. du Code pénal.

(3) L'art. 139 les énumérait. C'étaient, par exemple, les contraventions commises dans la commune chef-lieu du canton, les injures verbales, certaines contraventions forestières, les contraventions commises dans les autres communes du canton par des personnes non domiciliées dans ces communes, les contraventions donnant lieu à une demande en dommages-intérêts dont le montant excédait quinze francs, etc. — Cfr. plus bas, n° 1037.

La procédure continua à être dominée par les principes de l'oralité et de la publicité. Les inculpés pouvaient être assistés d'un avocat.

Voies de recours. Les jugements rendus par les juges de paix en matière de police pouvaient être attaqués par la voie de l'appel, lorsqu'ils prononçaient un emprisonnement ou lorsque les amendes, restitutions et autres réparations civiles excédaient la somme de cinq francs, outre les dépens. Les jugements rendus en dernier ressort pouvaient être déférés à la Cour de cassation (1).

II. — LE TRIBUNAL DU MAIRE

1036. Organisation. L'attribution à l'autorité communale d'une partie de la juridiction répressive, conformément au système de l'Assemblée constituante auquel on avait renoncé en l'an IV, fut due à l'opinion personnelle de l'Empereur : " Il est indispensable, disait-il au Conseil d'État, de donner aux maires le pouvoir de réprimer les délits, tels, par exemple, que les délits champêtres, et de ne pas envoyer la partie chercher au loin un juge de paix. Quand des événements imprévus obligent le maire à faire un règlement, il faut qu'il puisse en punir les infractions... Au reste, il ne s'agit de faire juger par la municipalité que les petits délits qui troublent la tranquillité des citoyens : les affaires graves doivent être portées devant les tribunaux. Ce système n'est pas nouveau : c'était celui de l'Assemblée constituante. „ — " Si les parties, disait un conseiller d'État, sont obligées de se transporter au loin pour obtenir justice, elles aimeront mieux souffrir en silence le tort qu'elles auront éprouvé. C'est ce qui arrive depuis la réduction des juges de paix. Il n'y a plus de police rurale, parce qu'on ne trouve plus d'autorité sur les lieux. On ne peut donc se dispenser de donner une petite juridiction aux municipalités... „ (2).

Dans l'organisation de la juridiction des maires, le Code

(1) Art. 172 et 177 du Code d'instruction criminelle.

(2) Citations empruntées à Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, édition de Bruxelles, 1869, t. III, p. 15.

s'écarta cependant des vues de l'Empereur, qui aurait voulu que *tous* les maires eussent une juridiction, mais une juridiction réduite aux contraventions *les moins graves*. Seuls, les maires des communes non chefs-lieux de canton reçurent une juridiction répressive. " Le motif de proximité, disait Treilhard au Corps législatif, qui a déterminé à établir le maire juge de police ne subsistant plus dans les communes chefs-lieux de canton, on a dû laisser la connaissance exclusive des contraventions qui s'y commettent aux juges de paix qui doivent y résider. „

Le ministère public était exercé auprès du maire par l'adjoint; en l'absence de l'adjoint, par un membre du conseil municipal désigné à cet effet par le procureur impérial. Il y avait un greffier.

Le Code d'instruction criminelle n'abrogeait pas les règles spéciales établies par la loi du 28 germinal an XI pour la répression des contraventions commises dans les ateliers, etc. (1).

1037. Compétence. Les maires connaissaient, concurremment avec les juges de paix, des contraventions commises dans leurs communes, lorsque les coupables avaient été pris en flagrant délit, ou bien lorsqu'ils étaient domiciliés dans la commune, ou enfin, lorsque les témoins résidaient dans la commune. Ils ne pouvaient connaître des contraventions, même commises dans leurs communes, dont la connaissance était exclusivement réservée aux juges de paix (2).

1038. Voies de recours. Les jugements des maires pouvaient être frappés d'appel devant le tribunal correctionnel, ou déférés à la Cour de cassation dans les mêmes conditions que ceux des juges de paix.

(1) Voir plus haut, nº 985.
(2) Voir plus haut, nº 1035.

§ 2. *Les juridictions répressives en matière correctionnelle*

I. — LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE (1)

1039. Organisation. Le Code d'instruction criminelle n'introduisit pas de modifications dans l'organisation des tribunaux de première instance, chargés, comme on l'a vu, depuis l'an VIII (2) de connaître, sous le titre de tribunaux correctionnels, de la répression en matière de *délits*. Signalons toutefois qu'en vertu du décret du 18 août 1810 contenant règlement sur l'organisation des tribunaux, lorsqu'un tribunal de première instance se composait de plusieurs chambres, l'une d'elles devait connaître principalement ou exclusivement des affaires de police correctionnelle. " Les chambres de service pour les matières correctionnelles, disait l'art. 36 du même décret, n'auront point de vacances ; il en sera de même des juges d'instruction. „

1040. Compétence. Les mêmes principes que précédemment continuèrent à régler la compétence des tribunaux de première instance en matière correctionnelle. Outre " les *délits* dont la peine excède cinq jours d'emprisonnement et quinze francs d'amende „, ils connaissaient, en vertu de l'art. 179 du Code d'instruction criminelle, de toutes les infractions en matière forestière poursuivies à la requête de l'administration.

Les tribunaux correctionnels des chefs-lieux de département, autres que ceux établis au siège d'une cour d'appel avaient, en outre, la juridiction d'appel en matière correctionnelle.

1041. Procédure. La procédure devant les tribunaux correctionnels continua, sous le Code d'instruction criminelle, à être dominée par les grands principes introduits à la Révolution de l'oralité, de la publicité et de la contradiction des débats.

(1) Faustin Hélie, *ouv. cité*, t. III, pp. 180 et suiv.
(2) Voir plus haut, n° 917.

mouvement, ni cette unité d'action sans lesquels on espérerait vainement le retour du calme et de la tranquillité „ (1).

“ L'idée principale de ce projet, disait l'exposé des motifs (2) de la loi du 7 pluviôse an IX, est de distinguer la poursuite d'avec le jugement, de confier tout ce qui tient à l'une, à des agents du Gouvernement, et tout ce qui tient à l'autre, à des hommes qui en soient indépendants. Nous croyons cette distinction fondée sur la nature des choses et les principes les plus purs de la liberté. Le Gouvernement étant spécialement chargé de veiller au maintien de l'ordre public doit être investi de tout le pouvoir nécessaire pour rechercher et faire punir les délits qui le troublent. C'est donc à des agents choisis par lui et soumis uniquement à son impulsion que l'exercice de ce pouvoir doit être confié. Mais là doit s'arrêter l'action du Gouvernement. Tout ce qui est décision, soit en question de fait, soit en question de droit, doit être placé en dehors de son influence et laissé à des hommes que l'on puisse regarder comme indépendants. „ Confier à des agents du Gouvernement la recherche et la poursuite des infractions, c'est, disait encore l'exposé des motifs, assurer en cette matière “ activité, énergie, unité „.

980. *Mandats d'amener et de dépôt.* En même temps que le droit de recherche et de poursuite, le droit d'arrestation fut réglé à nouveau. Sauf dans trois cas exceptionnels, les juges de paix et les officiers de gendarmerie perdirent le droit de décerner les mandats d'amener (3). Les cas exceptionnels où ils pouvaient *faire saisir* le prévenu étaient les suivants : 1° lorsqu'il y avait flagrant délit ; 2° lorsqu'il y avait accusation par la rumeur publique ; 3° lorsque, s'agissant d'un délit comportant peine afflictive, il y avait des indices suffisants (4). L'officier de police judiciaire qui, dans

(1) Cfr. plus haut, nos 138, 146 et 147.

(2) Compte-rendu de la séance du Corps législatif du 17 nivôse an IX, dans le *Moniteur* du 20 nivôse.

(3) Ils perdirent d'une façon absolue le droit de décerner le mandat d'arrêt. Cfr. le no 982.

(4) Dans les deux premiers cas, les maires, adjoints et commissaires de police avaient le même droit. Cfr. les arrêtés du 12 messi-

ces cas, avait ordonné l'arrestation était tenu de faire conduire l'inculpé devant le magistrat de sûreté dans le plus bref délai possible.

Sauf les cas spéciaux que nous venons d'indiquer, l'arrestation provisoire des inculpés était désormais confiée exclusivement au magistrat de sûreté, qui pouvait décerner soit le *mandat d'amener*, soit un mandat nouveau que la loi créait. " Le substitut, disait l'art. 7 de la loi, décernera contre le prévenu un *mandat de dépôt*, sur l'exhibition duquel le prévenu sera reçu et gardé dans la maison d'arrêt établie près le tribunal d'arrondissement. „ Mais dans les vingt-quatre heures après avoir lancé le mandat de dépôt, le substitut devait avertir le directeur du jury, qui prenait aussitôt " communication de l'affaire „ et était " tenu d'y procéder dans le plus court délai „ (art. 7).

981. L'instruction par le directeur du jury. L'instruction proprement dite appartenait dès lors exclusivement (1) au directeur du jury (2). " L'idée qui domine dans le projet, disait Thiessé, rapporteur de la loi au Tribunat (3), c'est l'idée d'une partie publique poursuivante et d'un juge d'instruction, avec une distribution nette des fonctions... Il serait oppressif et contradictoire que le magistrat de sûreté prît la moindre part à l'instruction comme aux jugements ; c'est dans l'indépendance du pouvoir judiciaire que ces attributions doivent être placées. „

L'instruction devenait en partie *secrète*. " Les témoins, disait l'art. 9 de la loi, indiqués par le substitut ou par la partie plaignante, seront appelés sur la citation du directeur du jury, et entendus par lui séparément et hors de la pré-

dor an VIII, art. 37, et du 5 brumaire an XI, art. 33. — Cfr., en outre, plus bas, nº 1005.

(1) Voir plus haut, nº 979.

(2) " Aucun acte de procédure et d'instruction, disait toutefois l'art. 12 de la loi du 7 pluviôse an IX, ne sera fait par le directeur du jury, sans avoir entendu le substitut du commissaire près le tribunal criminel. „

(3) Séance du Tribunat du 27 nivôse an IX, dans le *Moniteur*, p. 481.

sence du prévenu „. “ Dans les premiers moments, expliquait le rapporteur (1), la situation du témoin en présence de l'accusé est pénible, et il a besoin de calme et de confiance pour déposer ce qu'il sait dans le sein du magistrat. „

“ Le prévenu, ajoutait l'art. 10, sera également amené par son ordre, et interrogé par lui, avant d'avoir eu communication des charges et dépositions : lecture lui en sera donnée après son interrogatoire ; et, s'il le demande, il sera de suite interrogé de nouveau. „

Le directeur du jury pouvait charger les juges de paix et les officiers de gendarmerie de tout acte d'instruction et de procédure pour lequel il ne jugeait pas son déplacement nécessaire (art. 14).

982. Du règlement de la compétence et du renvoi des inculpés devant la juridiction de jugement. *Mandat d'arrêt.* L'instruction terminée, la procédure se déroulait comme précédemment. Le directeur du jury communiquait le dossier au substitut qui, dans les trois jours, devait donner ses conclusions par écrit. Le directeur du jury rendait ensuite “ une ordonnance par laquelle, disait l'art. 15, suivant les différents cas, la nature et la gravité des preuves, il met le prévenu en liberté ou le renvoie devant le tribunal de simple police ou devant le tribunal de police correctionnelle, ou devant le jury d'accusation. L'ordonnance, dans ce dernier cas, porte toujours mandat d'arrêt contre le prévenu, lequel peut cependant être mis en liberté, dans les cas et selon les formes déterminés par la loi „ (2).

Lorsque l'ordonnance du directeur du jury n'était pas conforme aux réquisitions, l'affaire était soumise au tribunal qui statuait en la chambre du conseil, après avoir entendu le magistrat de sûreté et le directeur du jury. Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel pouvait déférer cette décision au tribunat criminel, qui statuait également en la chambre du conseil.

(1) Séance du Tribunat du 27 nivôse an IX, dans le *Moniteur*, p. 481.

(2) Voir plus haut, n° 148, *in fine*.

983. Contrôle et surveillance de la police judiciaire. Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel ayant hérité des attributions de l'accusateur public (art. 63, C. VIII), la surveillance de la police judiciaire passa, par le fait, dans ses attributions. Au lieu de s'exercer par l'intermédiaire d'un fonctionnaire élu, cette surveillance était désormais placée entre les mains d'un agent du Gouvernement.

§ 2. Les tribunaux de police

984. Les tribunaux de police. Sous le Consulat et pendant les premières années de l'Empire, les juges de paix restèrent, sauf dans les cas exceptionnels que nous signalons ci-dessous, investis de la juridiction de simple police (1).

Je n'ai pas à revenir ici sur la réorganisation dont l'institution des juges de paix fut l'objet en vertu des lois du 8 pluviôse et du 29 ventôse an IX (2). Il convient toutefois de signaler l'art. 12 de la loi du 28 floréal an X, en vertu duquel il n'y avait plus qu'un seul tribunal de police dans les villes qui renfermaient plusieurs justices de paix. Chaque juge de paix y siégeait à tour de rôle pendant trois mois. Dans les mêmes villes, il y avait un greffier spécial pour le tribunal de police, afin de réunir en un même dépôt toutes les minutes des jugements (3).

A partir du Consulat (4), les fonctions du ministère public près les tribunaux de police furent remplies par les commissaires de police, dans les lieux où il en était établi, et dans les autres, par les adjoints au maire.

985. Juridiction de police des maires, etc. La loi du 13 germinal an XI relative aux manufactures, fabriques, etc. enleva aux tribunaux de police la connaissance de certaines infractions pour l'attribuer aux autorités administratives. “ Toutes les affaires de simple police, disait son art. 19, entre

(1) Voir plus haut, nos 152-154.

(2) Voir plus haut, no 900.

(3) Carnot, *De l'instruction criminelle*, édition de Bruxelles 1831, t. II, p 142.

(4) Seconde loi du 27 ventôse an VIII, art. 1.

les ouvriers et apprentis, les manufacturiers, fabricants et artisans, seront portées, à Paris, devant le préfet de police; devant les commissaires généraux de police dans les villes où il y en a d'établis; et, dans les autres lieux, devant le maire ou un des adjoints. Ils prononceront sans appel les peines applicables aux divers cas, selon le Code de police municipale „ (1).

La loi du 29 floréal an X chargea de même les conseils de préfecture de statuer sur les contraventions en matière de grande voirie.

§ 3. Les tribunaux correctionnels

986. Organisation. La loi du 27 ventôse an VIII avait supprimé, comme nous l'avons déjà dit, les tribunaux correctionnels du régime précédent (2) et confié leurs attributions en matière répressive aux tribunaux de première instance. Je n'ai pas à revenir ici sur leur organisation qui a été exposée précédemment. Je me bornerai à signaler l'art. 3 de l'arrêté du 5 fructidor an VIII disant : “ les sections auxquelles les matières de police correctionnelle sont exclusivement dévolues dans quelques tribunaux d'arrondissement, tels que celui de Paris, n'ont point de vacances „.

987. Procédure et compétence. La procédure devant les tribunaux de première instance statuant en matière correctionnelle continua à se dérouler suivant les règles anciennes (3).

Aucun principe nouveau non plus ne vint régler leur compétence. En fait cependant, à partir de la loi du 25 frimaire an VIII, les tribunaux correctionnels connurent d'une série d'infractions précédemment déférées à la justice criminelle. C'est que cette loi avait abaissé au niveau des peines correctionnelles le châtiment qui les frappait (4). “ L'expérience,

(1) Voir plus haut, n° 133.
(2) Voir plus haut, nos 155 et suiv., et 917.
(3) Voir plus haut, n° 157.
(4) Notons cependant que la loi permettait d'élever à quatre ans la durée de l'emprisonnement correctionnel pour les délits qu'elle visait. Cfr. plus haut, n° 198.

disait son préambule, a fait sentir la nécessité d'établir une plus juste proportion entre les peines et certains délits ; ce défaut de proportion est trop souvent une cause d'impunité (1), l'impunité est elle-même une source de délits contre lesquels l'intérêt social réclame un prompt remède. „

988. Voies de recours. L'appel des jugements des tribunaux correctionnels était, comme par le passé, jugé par les tribunaux criminels.

§ 4. *Les tribunaux criminels (cours de justice criminelle).*

989. Organisation (2). L'existence de tribunaux particuliers pour la justice criminelle se trouvait consacrée par un texte formel de la constitution de l'an VIII : " En matière de délits emportant peine afflictive ou infamante, disait son art. 62, un premier jury admet ou rejette l'accusation : si elle est admise, un second jury reconnaît le fait ; et les juges formant un tribunal criminel appliquent la peine. „ La loi du 27 ventôse an VIII, en même temps qu'elle remplaçait les tribunaux civils de département et les tribunaux correctionnels par les tribunaux de première instance, donna une organisation nouvelle aux tribunaux criminels. Elle leur conserva toutefois les deux éléments dont ils se composaient depuis la Révolution : *le tribunal proprement dit* et *le jury* (3).

Il y avait, comme jadis, un tribunal criminel par département, siégeant en règle générale au chef-lieu même du département (4).

A partir de l'Empire, les tribunaux criminels prirent le titre de *cours de justice criminelle* (art. 136, C. XII).

990. *Composition du tribunal criminel.* Le tribunal criminel comprenait un président, deux juges, un commissaire

(1) Le préambule visait ici l'indulgence du jury, indulgence provoquée par la sévérité de la peine.

(2) Hiver, *ouv. cité*, pp. 519 et suiv.

(3) Sur la suspension du jury, voir plus haut, nos 623, 627, 642, 670 et 772, et plus bas, nos 1001 et 1010.

(4) Voir le tableau annexé à la loi du 27 ventôse an VIII.

du Gouvernement (qui réunissait à ses attributions anciennes celles de l'accusateur public) et un greffier. Il y avait, en outre, deux juges suppléants, et, dans les villes où le Gouvernement le croyait utile, un substitut du commissaire (1).

Le président était choisi tous les ans par le premier Consul parmi les juges du tribunal d'appel. Il était toujours rééligible. A partir du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, il fut nommé à vie (art. 134).

Nommés par le premier Consul (art. 41, C. VIII), les simples juges étaient attachés d'une façon exclusive et permanente au tribunal, et non plus empruntés temporairement, comme jadis, au tribunal civil. Les conditions d'éligibilité et la durée de leurs fonctions étaient soumises aux mêmes règles que celles qui régissaient les tribunaux d'appel.

A partir de l'Empire, le commissaire du Gouvernement prit le titre de *procureur général impérial* (art. 136, C. XII).

991. *Formation du jury.* Les préfets avaient, dans le régime consulaire et en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, hérité des attributions des administrations départementales. La formation de la liste des citoyens appelés éventuellement à faire partie du jury se trouvait par le fait dévolue à des agents du pouvoir exécutif. " Il ne doit pas y avoir ici de méprise, disait un tribun lors de la discussion de la loi du 28 pluviôse Si l'intention du Gouvernement a été pour l'affirmative, nous devons espérer qu'il retirera son projet, car si vous donnez aux agents du Gouvernement le droit de former des listes de jurés, l'institution est anéantie, et la liberté civile en danger ; si le Gouvernement nomme les jurés, il n'y a pas de raison pour qu'il ne nomme pas les membres des tribunaux à chaque affaire ; et alors nous avons des commissions et des chambres ardentes au lieu de tribunaux constitutionnels. „

Le Gouvernement se rendit à ces raisons, et une loi du 6 germinal an VIII (2) confia aux juges de paix le rôle pré-

(1) Sur la composition du tribunal de la Seine, voir les art. 52 et suiv. de la loi du 27 ventôse an VIII, et l'art. 1 de la loi du 28 germinal an XI.

(2) Voir l'arrêté d'exécution en date du 7 pluviôse an IX.

pondérant dans la formation de la liste des jurés. Tous les trois mois, ces magistrats dressaient, à raison de trois par mille habitants, une liste des citoyens qu'ils estimaient aptes à remplir les fonctions de juré. Le sous-préfet réduisait aux deux tiers les listes dressées par les juges de paix. Le préfet, à son tour, par la voie du sort, en présence du conseil de préfecture, réduisait de moitié les listes envoyées par les sous-préfets et dressait en conséquence la liste générale qui devait servir pour le jury de jugement. La liste des *jurés spéciaux* était dressée dans les mêmes conditions (1).

La formation du tableau du jury de jugement ne subit pas de modifications, sauf qu'une loi du 6 germinal an VIII accorda au commissaire du Gouvernement le droit d'exercer ses récusations sur la liste des jurés spéciaux comme sur celle des jurés ordinaires.

992. *Traitement. Costume. Vacances.* Les traitements des membres des tribunaux criminels étaient les mêmes que ceux des membres des tribunaux d'appel. En 1806, ils furent augmentés, comme les autres, mais dans une proportion moindre (2). Le costume des juges criminels était également le même que celui des juges d'appel.

Les tribunaux criminels n'avaient pas de vacances (3). Leurs fonctions étaient d'ailleurs peu absorbantes.

993. Procédure (4). La loi du 7 pluviôse an IX, qui avait introduit de si importantes modifications dans la recherche, la poursuite et l'instruction des délits et des crimes, apporta quelques modifications également dans *la procédure des mises en accusation.*

La constitution de l'an VIII, on l'a vu (5), avait maintenu

(1) Voir plus haut, n° 162.

(2) Pour le détail, voir les art. 28-30 et 37-39 de la loi du 27 ventôse an VIII et le décret du 20 juin 1806.

(3) Arrêté du 5 fructidor an VIII.

(4) Il ne fut rien changé aux fonctions des divers éléments composant le tribunal criminel (cfr. plus haut, n° 164), sauf que le commissaire du Gouvernement réunissait à ses attributions celles de l'accusateur public (art. 63, C. VIII).

(5) Voir plus haut, n° 989.

l'institution du jury d'accusation. La composition de ce jury continua (sauf l'intervention des juges de paix, sous-préfets et préfets dans la formation des listes des jurés) (1), à être réglée comme précédemment. Après la création des magistrats de sûreté, les fonctions qu'exerçait près du jury le commissaire du Gouvernement près le tribunal de première instance, passèrent à ces magistrats qui étaient des substituts du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel (2). Devenu dans toute la force du terme la partie poursuivante, le magistrat de sûreté fut même chargé de dresser l'acte d'accusation, aux lieu et place du directeur du jury, confiné à sa mission d'instruction.

La loi du 7 pluviôse an IX modifia également le fonctionnement du jury d'accusation. La partie plaignante ou dénonciatrice ne pouvait plus être entendue par lui et les témoins n'étaient plus appelés devant lui : le jury statuait sur pièces.

La *procédure d'instruction définitive* ne subit pas de modification (3).

§ 5. La Haute Cour

994. La haute cour, sous la constitution de l'an VIII. La constitution de l'an VIII consacrait le principe de l'existence d'une Haute Cour pour juger, " sans appel et sans recours en cassation ", le ministre mis en jugement par un décret du Corps législatif (4). " La Haute Cour, disait son art. 74, est composée de juges et de jurés. Les juges sont choisis par le tribunal de cassation, et dans son sein ; les jurés sont pris dans la liste nationale (5) : le tout suivant les formes que la loi détermine. "

(1) Voir plus haut, n° 991.
(2) Voir plus haut, n°s 977 et 978.
(3) Voir plus haut, n° 168. — La *compétence* du tribunal criminel resta la même. Cfr. toutefois l'observation faite plus haut, n° 987, et plus bas, n°s 1001 et suiv., ce qui concerne la compétence des tribunaux extraordinaires.
(4) Voir plus haut, n° 703.
(5) Voir plus haut, n° 612.

995. *La Haute Cour impériale (art. 101-133, C. XII). Organisation.* Avant que la loi prévue par la constitution du 22 frimaire an VIII ne fut décrétée, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait décidé la création d'une Haute Cour impériale. Il déterminait en même temps les principes fondamentaux de son organisation, de sa compétence et de sa procédure. " Un sénatus-consulte particulier, disait son art. 133, contient le surplus des dispositions relatives à l'organisation et à l'action de la Haute-Cour impériale „ (1).

La Haute Cour se composait des princes, des grands dignitaires et des grands officiers de l'Empire, du grand-juge ministre de la justice, des soixante plus anciens sénateurs, des six présidents des sections du Conseil d'État, des quatorze plus anciens conseillers d'État et des vingt plus anciens membres de la Cour de cassation. Il y avait, en outre, auprès de la Haute Cour impériale, un procureur général et un greffier en chef, nommés à vie par l'Empereur (art. 104-106, C. XII).

Le siège de la Haute Cour était dans le Sénat. Elle était présidée par l'archichancelier de l'Empire.

996. *Compétence.* D'après l'art. 101 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la Haute Cour connaissait : " 1° des délits personnels commis par des membres de la famille impériale, par des titulaires des grandes dignités de l'Empire, par des ministres et par le secrétaire d'État, par de grands officiers, par des sénateurs, par des conseillers d'État ; — 2° des crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, la personne de l'Empereur et celle de l'héritier présomptif de l'Empire ; — 3° des délits de responsabilité d'office commis par les ministres et les conseillers d'État chargés spécialement d'une partie d'administration publique ; — 4° des prévarications et abus de pouvoir, commis, soit par des capitaines généraux des colonies, des préfets coloniaux et des commandants des établissements français hors du continent, soit par des administrateurs généraux employés extraordinairement, soit par des généraux de terre ou de mer ; sans préjudice, à l'égard de ceux-ci,

(1) Ce sénatus-consulte ne fut jamais décrété.

des poursuites de la juridiction militaire, dans les cas déterminés par les lois ; — 5° du fait de désobéissance des généraux de terre ou de mer qui contreviennent à leurs instructions ; — 6° des concussions et dilapidations dont les préfets de l'intérieur se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions ; — 7° des forfaitures ou prises à partie qui peuvent être encourues par une cour d'appel, ou par une cour de justice criminelle, ou par les membres de la Cour de cassation ; — 8° des dénonciations pour cause de détention arbitraire et de violation de la liberté de la presse.

997. Procédure. La Haute Cour était saisie par son procureur général, qui mettait l'action publique en mouvement, soit sur la dénonciation des autorités auxquelles la constitution attribuait le droit de dénoncer (tel le Corps législatif, en ce qui concernait les ministres, etc.) (1), soit sur la plainte des parties lésées (2). " Le procureur général, disait l'art. 105 du sénatus-consulte, exerce le ministère public, étant assisté de trois tribuns, nommés chaque année par le Corps législatif, sur une liste de neuf candidats présentés par le Tribunat, et de trois magistrats que l'Empereur nomme aussi, chaque année, parmi les officiers des cours d'appel ou de justice criminelle. Lorsqu'il y a dénonciation ou plainte, ajoutait l'art. 121, le procureur général, de concert avec les tribuns et les trois magistrats officiers du parquet, examine s'il. y a lieu à poursuites. — La décision lui

(1) Voir plus haut, n° 897, ainsi que les art. 110, 111, 112, 118 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII. — " Les magistrats de sûreté, disait l'art. 109, et les directeurs du jury sont tenus de s'arrêter, et de renvoyer, dans le délai de huitaine, au procureur général près la Haute Cour impériale, toutes les pièces de la procédure, lorsque, dans les délits dont ils poursuivent la réparation, il résulte, soit de la qualité des personnes, soit du titre de l'accusation, soit des circonstances, que le fait est de la compétence de la Haute Cour impériale. Néanmoins les magistrats de sûreté continuent à recueillir les preuves et les traces du délit. „

(2) Quelquefois il agissait d'office : " La Haute Cour impériale, disait l'art. 108, ne peut agir que sur les poursuites du ministère public dans les délits commis par ceux que leur qualité rend justiciables de la Cour impériale. „

appartient ; l'un des magistrats du parquet peut être chargé par le procureur général, de diriger les poursuites. — Si le ministère public estime que la plainte ou la dénonciation ne doit pas être admise, il motive les conclusions sur lesquelles la Haute Cour impériale prononce, après avoir entendu le magistrat chargé du rapport. „ Si la Cour rejetait les conclusions, le ministère public était tenu de continuer les poursuites.

998. En cas de poursuites, le ministère public dressait l'acte d'accusation et le communiquait à un commissaire, désigné par le président de la Haute Cour et dans son sein, pour faire l'instruction et le rapport. Douze commissaires, également désignés dans la Haute Cour par son président, se prononçaient sur ce rapport. “ S'ils jugent, disaient les art. 125 et 126. qu'il y a lieu à accusation, le commissaire-rapporteur rend une ordonnance conforme, décerne les mandats d'arrêt et procède à l'instruction. Si les commissaires estiment au contraire qu'il n'y a pas lieu à accusation, il en est référé par le rapporteur à la Haute Cour impériale qui prononce définitivement. „

999. La Haute Cour impériale ne pouvait juger à moins de soixante membres. “ Dix de la totalité des membres qui sont appelés à la composer peuvent, disait l'art. 127, être récusés sans motifs déterminés par l'accusé, et dix par la partie publique. L'arrêt est rendu à la majorité absolue des voix. „ Les débats et le jugement devaient avoir lieu en public et les accusés, s'ils ne présentaient pas de défenseurs, devaient en être pourvus d'office (art. 128-129, C. XII).

1000. Les arrêts de la Haute Cour impériale n'étaient soumis à aucun recours (art. 132) (1).

(1) Cfr. plus haut. n° 897. — La Haute Cour ne fut jamais réunie. — Voir dans l'*Almanach impérial* les noms des personnes qui en faisaient partie.

§ 6. *Les tribunaux extraordinaires* (1)

1001. Sous le Consulat et l'Empire, il y eut, comme dans la période précédente, des accusés qui se trouvèrent privés des garanties de droit commun. Une loi du 18 pluviôse an IX créa des tribunaux spéciaux pour réprimer le brigandage, et d'autres lois en érigèrent pour le crime de faux. Lorsque l'empire de la constitution était suspendu dans un département, c'était encore à des tribunaux spéciaux, voire même à des commissions militaires, que les délinquants étaient déférés (2). De même, lorsqu'un sénatus-consulte avait suspendu les opérations du jury, la juridiction criminelle était déférée à un tribunal spécial. Notons, enfin, que des personnes étrangères à l'armée continuèrent à être déférées, tantôt en conformité des lois, tantôt illégalement, à des juridictions militaires, voire même à des commissions militaires.

1002. Les tribunaux criminels spéciaux pour brigandage, etc. (Loi du 18 pluviôse an IX). *Organisation* (3). L'établissement du Consulat n'avait pas supprimé le fléau du brigandage; il continuait même à désoler un grand nombre de départements. La justice ordinaire était impuissante pour le réprimer et la justice militaire était sans compétence légale, car la loi du 28 nivôse an VI n'ayant pas été renouvelée, les coupables ne pouvaient être poursuivis devant les tribunaux militaires que lorsqu'ils tombaient sous l'application de la loi du 30 prairial an III en qualité de rebelles (4). Le premier Consul passa outre : il envoya des colonnes mobiles parcourir les pays infestés, et chargea des commissions militaires de juger les prisonniers (5). " Les juges en habits de guerre qui les composaient, ne craignaient pas les accusés, dit M. Thiers ; ils rassuraient les témoins chargés de déposer et

(1) Esmein, *ouv. cité*, pp. 471 et suiv.

(2) Voir par exemple la loi du 23 nivôse an VIII et l'arrêté consulaire du 26 nivôse an VIII, et plus bas, no 1002.

(3) Esmein, *ouv. cité*, pp. 468 et suiv.; Hiver, *ouv. cité*, pp. 449 et suiv., 529 et suiv.

(4) Voir plus haut, no 185.

(5) Cfr. l'arrêté du 29 frimaire an IX.

souvent ces témoins n'étaient que les soldats eux-mêmes qui avaient arrêté les brigands et les avaient pris les armes à la main. „ Seulement, cette répression, irrégulière au fond et singulièrement expéditive, donna lieu à de graves abus (1). Les colonnes mobiles commirent souvent autant d'excès que les brigands eux mêmes. De là, la loi du 18 pluviôse an IX destinée à régulariser la répression et à l'entourer de garanties.

Cette loi, que le Tribunat n'admit que par 49 voix contre 41 (2), permettait au Gouvernement d'établir, dans les départements où il le jugeait nécessaire, un tribunal criminel spécial composé en partie de militaires, et chargé, sans assistance de jurés, de la répression des crimes qu'elle indiquait. Une série d'arrêtés successifs établirent ces tribunaux dans trente-deux départements (3). A partir de l'an XII, ces tribunaux prirent le nom de *cours de justice criminelle spéciales.*

1003. *Composition.* Le tribunal criminel spécial créé par la loi du 18 pluviôse an IX se composait du président et des deux juges du tribunal criminel (4) ; de trois militaires ayant au moins le grade de capitaine, et de deux citoyens ayant les qualités requises pour être juges : “ Ces derniers, disait l'art. 2 de la loi organique, ainsi que les trois militaires, seront désignés par le premier Consul. „ Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel et le greffier du même tribunal remplissaient les fonctions de ministère public et de greffier près le tribunal spécial.

Le tribunal spécial ne pouvait juger qu'en nombre pair, à huit, ou à six juges au moins.

1004. Compétence. Dans certains cas, c'était la *qualité des accusés,* dans d'autres, la *nature du crime* qui déterminait la

(1) Cfr. Rocquain, *L'état de la France*, etc., pp. 5, 6, 15, 19, 69-70, 126, 146-147, 170, 252-253, 262-263, etc.

(2) Au Corps législatif, elle fut adoptée par 192 voix contre 88.

(3) Voir dans la Coll. Huyghe, t. V, p. 118, un décret du 12 décembre 1806 établissant des tribunaux criminels spéciaux dans les départements de l'Escaut et des Deux-Nèthes.

(4) Voir plus haut, n° 990.

compétence du tribunal spécial. C'est ainsi qu'il connaissait, d'une part, des crimes quelconques commis par les vagabonds et gens sans aveu, ou par les repris de justice non réhabilités ; et d'autre part, " contre toutes personnes „ (art. 8 et suiv.) des vols sur les grandes routes ou avec violences, voies de fait et autres circonstances aggravantes du délit ; des vols dans les campagnes, lorsqu'il y avait effraction ou lorsque le crime avait été accompli avec port d'armes ou par une réunion de deux personnes au moins ; du crime d'incendie ; du crime de fausse monnaie ; des rassemblements séditieux : du crime d'embauchage (1) ; des assassinats préparés par des rassemblements armés ; etc., etc. Il connaissait également des faits de vagabondage et d'évasion des condamnés. Il connaissait, enfin, mais en concurrence avec les tribunaux ordinaires, des assassinats prémédités. Aucun de ces crimes, on le voit, n'avait un caractère politique.

1005. Procédure. Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel devait poursuivre " d'office et sans délai „ tous les crimes attribués au tribunal spécial. Les officiers de gendarmerie et tous autres officiers de police judiciaire avaient pour la recherche et la constatation de ces crimes les pouvoirs les plus étendus. Dans les trois jours de leur capture, les accusés devaient être transportés dans la prison du siège du tribunal. L'instruction était faite par un juge commis par le tribunal, et celui-ci jugeait sa compétence sans appel. Ce jugement, signifié dans les vingt-quatre heures à l'accusé, devait être, dans le même délai, adressé au ministre de la justice pour être soumis à la Cour de cassation, qui devait nécessairement en prendre connaissance et statuer toutes affaires cessantes. Ce recours du reste ne suspendait ni l'instruction, ni le jugement mais seulement l'exécution.

L'instruction définitive se faisait avec les garanties ordinaires de publicité, d'oralité et de contradiction (art. 28). " Le débat étant terminé, disait l'art. 29, le tribunal jugera le fond en dernier ressort et sans recours en cassation. „

(1) Voir cependant plus bas, n° 1016.

1006. Les tribunaux criminels spéciaux en matière de faux (1). La loi du 23 floréal an X (13 mai 1802) attribua d'une manière générale, dans chaque département, la connaissance de " tout crime de faux, en écritures publiques ou privées, ou d'emploi fait d'une pièce qu'on savait être fausse " à un tribunal spécial, composé de six juges statuant sans l'intervention du jury. Dans les villes où il y avait un tribunal criminel et un tribunal civil de première instance, le président et deux juges de chacun de ces tribunaux formaient le tribunal spécial. Dans les lieux où il n'y avait qu'un tribunal criminel, le tribunal spécial se composait des président, juges et suppléants de ce tribunal, qui devaient s'adjoindre, pour compléter le nombre de six juges, un ou plusieurs hommes de loi pris parmi ceux que le premier Consul désignait à cet effet.

1007. Indépendamment de sa compétence en matière de faux, ce tribunal spécial — mais seulement dans les départements où il n'y avait pas de tribunaux spéciaux institués en exécution de la loi du 18 pluviôse an IX — connaissait : 1° du crime de fausse monnaie ; 2° du crime d'incendie de granges, meules de blé et autres dépôts de grains ; et 3° (en vertu d'une loi du 13 floréal an XI) du crime de contrebande avec attroupement et port d'armes.

1008. La poursuite, l'instruction et le jugement étaient soumis aux règles que nous avons exposées relativement aux tribunaux criminels spéciaux institués par la loi du 18 pluviôse an IX.

1009. Le tribunal criminel de la Seine érigé en tribunal criminel spécial pour certains crimes de faux (2). Une loi du 2 floréal an XI, complétée par celle du 23 ventôse an XII, décida que pendant cinq ans le tribunal criminel du

(1) Hiver, *ouv. cité*, p. 530.

(2) Une loi du 28 germinal an XI avait déjà chargé le tribunal criminel de la Seine de connaître de tous les crimes commis dans les colonies contre la sûreté des colonies, contre le Gouvernement, etc. Il devait se former à cette fin en tribunal spécial.

3° *La déportation.* " La peine de la déportation consistera, disait l'art. 17, à être transporté et à demeurer à perpétuité dans un lieu déterminé par le Gouvernement hors du territoire continental de l'empire. „

La condamnation à la déportation emportait *mort civile.* Mais le Gouvernement pouvait accorder au déporté, dans le lieu de la déportation, l'exercice des droits civils ou de quelques-uns de ces droits (1).

4° *Les travaux forcés à temps.* " La condamnation à la peine des travaux forcés à temps sera, disait l'art. 19, prononcée pour cinq ans au moins et vingt ans au plus. „ Pendant la durée de sa peine, le condamné était en état d'interdiction légale.

5° *La reclusion.* " Tout individu de l'un ou de l'autre sexe, disait l'art. 21, condamné à la peine de la reclusion, sera renfermé dans une maison de force et employé à des travaux dont le produit pourra, en partie, être appliqué à son profit, ainsi qu'il sera réglé par le Gouvernement. La durée de cette peine sera au moins de cinq ans et de dix ans au plus. „ Pendant la durée de sa peine, le condamné était en état d'interdiction légale.

La peine de la *gêne* était supprimée.

Les travaux forcés à temps et la reclusion privaient à jamais le condamné du droit d'être juré, expert, témoin, tuteur, soldat (art. 28).

1073. Indépendamment de la peine principale, les condamnés à des peines afflictives et infamantes devaient souvent être condamnés, en outre, à une peine accessoire. " La *marque* et la *confiscation générale,* disait l'art. 7 relatif à l'énumération des peines afflictives et infamantes, peuvent être prononcées concurremment avec une peine afflictive, dans les cas déterminés par la loi „ (2).

(1) Art. 40 du Code pénal.

(2) " Quiconque, disait l'art. 20 du Code pénal, aura été condamné à la peine des travaux forcés à perpétuité, sera flétri, sur la place publique, par l'application d'une empreinte avec un fer brûlant sur l'épaule droite. Les condamnés à d'autres peines ne subiront la flétrissure que dans les cas où la loi l'aurait attachée à la peine qui

Le *renvoi sous la surveillance spéciale de la haute police*, l'*amende* et la *confiscation spéciale* étaient, aux termes de l'art. 11 du Code pénal, applicables en matière criminelle, comme en matière correctionnelle.

Enfin, aux termes de l'art 22, tout condamné à l'une des peines des travaux forcés à perpétuité, des travaux forcés à temps, ou de la reclusion, devait, comme sous l'empire du Code pénal de 1791, être attaché au carcan sur la place publique : " il y demeurera exposé, disait l'art. 22, au regard du peuple durant une heure ; au-dessus de sa tête sera placé un écriteau portant en caractères gros et lisibles ses noms, sa profession, son domicile, sa peine et la cause de sa condamnation. "

1074. *Peines seulement infamantes.* Les peines simplement infamantes étaient : 1° le *carcan ;* 2° le *bannissement ;* 3° la *dégradation civique.*

La peine du carcan s'exécutait conformément à l'art. 22 du Code pénal que nous venons de citer.

" La dégradation civique, disait l'art. 34, consiste dans la destitution et l'exclusion du condamné de toutes fonctions ou emplois publics, et dans la privation de tous les droits énoncés en l'art. 28 " (comme celui d'être juré, témoin, expert, etc.).

" Quiconque, disait l'art. 32, aura été condamné au bannissement sera transporté, par ordre du Gouvernement, hors du territoire de l'empire. La durée du bannissement sera au moins de cinq années, et de dix ans au plus. "

1075. La peine du bannissement et celle du carcan privaient à jamais le condamné du droit d'être juré, expert, témoin, tuteur, soldat, etc. (art. 28).

leur est infligée. Cette empreinte sera des lettres **T. P.** pour les coupables condamnés aux travaux forcés à perpétuité ; de la lettre **T.** pour les coupables condamnés aux travaux forcés à temps, lorsqu'ils devront être flétris. La lettre **F.** sera ajoutée dans l'empreinte, si le coupable est un faussaire. "

1076. Sauf des modifications de détail, le *Code pénal militaire* du 21 brumaire an V et le *Code des vaisseaux* des 21-22 août 1790 ainsi que la loi des 20 septembre- 12 octobre 1791, restèrent en vigueur sous le Consulat et l'Empire (1).

§ 2. *Le régime des prisons*

1077. Le code d'instruction criminelle et le régime des prisons. Le Code d'instruction criminelle proclama à nouveau le principe que les maisons d'arrêt et de justice devaient être entièrement séparées des prisons pour peines (bagnes, maisons de force, maisons de correction). Il maintint d'autre part, au point de vue de l'*administration* et de la *police* de ces divers établissements, les attributions respectives des magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, telles qu'elles avaient été antérieurement établies. Le juge d'instruction devait visiter une fois par mois les personnes retenues dans les maisons d'arrêt, et le président des assises une fois par session celles retenues dans les maisons de justice. " Le préfet, disait l'art. 611, est tenu de visiter, au moins une fois par an, toutes les maisons de justice et prisons et tous les prisonniers du département. „ Enfin, les maires, et dans les communes où il y en avait plusieurs, le préfet de police ou le commissaire général de police étaient, de leur côté, tenus à faire une fois par mois la visite de ces maisons.

1078. *Situation des prisons sous le Consulat et l'Empire.* Malgré les efforts du Gouvernement et des préfets, la situation des prisons resta en général lamentable pendant la durée du Consulat et de l'Empire (2). " On parle continuellement, écrivait encore Carnot en 1824, d'améliorer le sort des prisonniers, et surtout, de rendre les prisons plus salubres ; cependant tout encore, sur ce point, est à peu près au même

(1) Cfr. le décret du 12 novembre 1806, art. 50, et l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1811.
(2) Voir plus haut, n° 209.

état qu'il y a trente ans, dans presque toutes ces maisons : il n'y a pas de la simple inhumanité, mais de la barbarie, d'entasser des hommes dans des lieux où l'on craindrait souvent d'héberger les plus vils animaux „ (1). Les diverses espèces de condamnés et même les simples prévenus continuèrent presque partout, en dépit des prescriptions légales, à être réunis pêle-mêle dans des prisons malsaines (2).

1079. Dans les départements belges, où, grâce à l'existence des maisons de Gand et de Vilvorde, établies par le Gouvernement autrichien, on possédait des locaux plus ou moins appropriés, la situation était meilleure, du moins dans ces deux maisons et vers la fin de l'Empire surtout (3). " Le ministre de l'intérieur Montalivet, écrit M. de Lanzac, fut très frappé par une visite à Vilvorde (en 1811), et manifesta sa satisfaction en accordant une gratification extraordinaire à tout le personnel dirigeant et surveillant „ (4).

Un arrêté du 13 floréal an IX avait affecté les maisons de Gand et de Vilvorde aux condamnés à la reclusion, à la gêne, à la détention, ou à l'emprisonnement correctionnel des départements belges et allemands ainsi que de ceux du Nord et du Pas de Calais (5). Dans la suite, divers décrets, et spécialement ceux du 16 juin 1808 (6), ordonnèrent, en plusieurs points de l'Empire, l'établissement de maisons de détention centrales du même genre, affectées aux condamnés criminels d'un certain nombre de départements. Les condamnés par voie de police correctionnelle et même les

(1) Carnot, *Commentaire* cité, t. I, pp. 90-91.

(2) Cfr. à cet égard les *Statistiques des préfets ;* Sarot, *ouv. cité*, t. I, pp. 153 et 155.

(3) Cfr. sur les maisons d'arrêt, notamment, Lanzac, *ouv. cité*, t. I, p. 354 ; *Statistique du département de la Meuse inférieure*, par le préfet Loysel, p. 82 ; Verhaegen, *Essai sur la liberté de la presse*, etc.

(4) Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. II, p. 40. — Cfr., en outre, la Coll. Hayez, t. XVIII, p. 20.

(5) Voir aussi les décrets du 4 mai 1809 et du 9 avril 1812 (Coll. Huyghe, t. VIII, p. 163 et t. XIV, p. 427).

(6) Voir en outre les décrets du 13 ventôse an XI, du 29 novembre 1810, du 8 décembre 1810, du 24 janvier 1811, etc. Coll. Huyghe, t. XI (2e série), t. XII et XIV (3e série).

vagabonds pouvaient, dans certains cas, y être transférés également (1). Mais ces décrets exigeaient que les condamnés correctionnels fussent " reclus dans des emplacements distincts et séparés des autres ". Il en devait être de même des vagabonds.

1080. Les prisons d'État (2). Le Code d'instruction criminelle ne s'occupait pas d'une espèce particulière de prisons, les *prisons d'État*, dont l'existence fut officiellement consacrée par le décret du 3 mars 1810. Elles étaient destinées à recevoir les personnes qui se trouvaient détenues dans les prisons ordinaires " sans qu'il soit convenable, disait le préambule du décret, ni de les faire traduire devant les tribunaux, ni de les faire mettre en liberté ".

On se rappelle que l'art. 46 de la constitution du 22 frimaire an VIII donnait au Gouvernement le droit, lorsqu'il venait à être informé qu'il se tramait quelque conspiration contre l'État, de décerner des mandats d'amener et d'arrêt. Les personnes qui avaient fait l'objet de ces mandats devaient toutefois, dans les dix jours de leur arrestation, être mises en liberté ou en justice réglée (3). Le Gouvernement consulaire ne tarda pas à trouver ce délai de dix jours gênant. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua en conséquence au Sénat le droit de déterminer par un sénatus-consulte " le temps dans lequel des individus arrêtés en vertu de l'art. 46 de la constitution doivent être traduits devant les tribunaux lorsqu'ils ne l'ont pas été dans les dix jours de leur arrestation " (art. 55). Quoiqu'aucun sénatus-consulte n'eût été rendu pour imposer à la durée de ces arrestations des termes précis, le Gouvernement tint à se faire octroyer le droit de les maintenir indéfiniment, sous la garantie d'un contrôle. Le sénatus-consulte organique de

(1) Voir plus haut, n° 1071.

(2) Sur la police d'État sous l'Empire, voir Desmarets, *Quinze ans de haute police sous le Consulat et l'Empire*, Paris, 1833, ouvrage qui a été réédité en 1900 avec une notice sur la haute police et des notes par MM. Grasilier et Savine; Thys, *Un drame judiciaire en 1813*; etc.

(3) Voir plus haut, nos 677 et 872.

l'Empire ouvrit aux personnes arrêtées en vertu de l'art. 46 et non mises en jugement après les dix jours de leur arrestation, un recours auprès de la commission sénatoriale de la liberté individuelle. Lorsque cette commission, après examen du dossier, estimait " que la détention prolongée au delà des dix jours de l'arrestation n'était pas justifiée par l'intérêt de l'Etat „ (art. 62, C. XII), elle devait inviter le ministre qui avait ordonné l'arrestation à faire mettre en liberté la personne détenue ou à la renvoyer devant les tribunaux ordinaires (1).

Les arrestations ordonnées par voie administrative prirent avec les années une grande extension, au point de renouveler les abus des lettres de cachet de l'ancien régime. Elles frappèrent même souvent des personnes régulièrement acquittées par les tribunaux (2). Il parut bientôt nécessaire de les réglementer officiellement. Un décret du 3 mars 1810 les subordonna à certaines formes légales et solennelles pour empêcher tout au moins qu'elles ne fussent dictées, disait-il, " par des considérations et passions privées „. Ce décret confiait au Conseil privé la mission d'autoriser les mises en détention par voie administrative et défendait de les prolonger au delà d'une année sans une autorisation nouvelle. " Nul prisonnier d'Etat, disait l'art. 37 du décret, ne pourra être détenu, si ce n'est en dépôt et pour passage, dans d'autres lieux que les prisons d'Etat désignées par nous. „ Les châteaux de Saumur, Ham, If, Landskronn, Pierre-Châtel, Fenestrelle, Campiano et Vincennes furent désignés à cette fin. En fait, cependant, les autorités administratives continuèrent à enfermer dans les prisons ordi-

(1) Voir plus haut, nos 772, 842 et suiv., 851, 872, 897. — Le 1er vendémiaire an XIII, la commission soumit au Sénat le tableau des opérations auxquelles elle s'était livrée depuis son établissement : sur 116 pétitions dont elle s'était occupée, elle avait obtenu 44 mises en liberté (Procès-verbal de la séance du 30 vendémiaire an XIII, *Archives nationales*). C'est le seul rapport qui fut fait au Sénat : du moins, je n'en ai pas trouvé d'autre dans les procès-verbaux. — Cfr. sur l'activité de la commission, AULARD, *Histoire politique*, p. 778.

(2) Voir pour la Belgique, LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, pp. 178 et suiv.

naires un grand nombre de personnes arrêtées par voie administrative.

1081. La garde et l'administration des prisons d'Etat étaient confiées à un officier de gendarmerie, désigné par l'Empereur, et placé sous la surveillance du préfet. Les prisons d'Etat devaient chaque année, avant la réunion du Conseil privé où se renouvelaient les autorisations de détention administrative, être inspectées par un ou plusieurs conseillers d'Etat, chargés d'entendre séparément les réclamations et de donner leur avis sur chaque prisonnier.

1082. Indépendamment des détentions ordonnées par voie administrative, l'Empire commit d'autres atteintes graves à la liberté individuelle. C'est ainsi qu'en 1810 le conseiller d'Etat Réal, qui avait, au ministère de la police, le 2me arrondissement dans ses attributions, fut envoyé dans nos provinces pour noter les dispositions des habitants et préparer une sorte de liste d'otages (1). Au commencement de 1810, à la suite de cette mission, un certain nombre de familles riches de la Belgique reçurent l'injonction de venir s'établir à Paris. C'était le moyen de neutraliser l'influence qu'elles n'avaient pas voulu mettre au service du pouvoir. A d'autres familles nobles, le Gouvernement arracha un fils qu'il plaça d'office dans un lycée ou dans une école militaire. Quelques membres de la noblesse, enfin, reçurent un brevet d'auditeur ou de sous lieutenant, et durent rejoindre sans retard le poste qui leur était assigné. La gendarmerie, au besoin, devait contraindre par la force ceux qui essaieraient de se soustraire à ces rigueurs (2).

(1) Sur la mission de Réal, voir les renseignements donnés par M. DE LANZAC DE LABORIE, *La Domination française en Belgique*, t. II, pp. 160 et suiv.

(2) Voir sur les victimes de ces mesures, les *Souvenirs* cités du comte de Mérode, t. I, p. 256 ; les *Mémoires du général comte Van der Meere*, Bruxelles, 1880, pp. 15, 19, 21 et suiv. ; surtout VOYER-D'ARGENSON, *Discours et opinions*, t. I, pp. 154 et suiv., et les historiens de la ville d'Anvers, THYS, GENARD, etc. Le commissaire général de police Bellemare a laissé à Anvers de tristes souvenirs. — Cfr. plus haut, n° 883.

CHAPITRE III

LE TRIBUNAL DE CASSATION (1)
(Cour de cassation)

1083. ORGANISATION. *Composition.* Le Consulat et l'Empire n'apportèrent pas de modifications essentielles à l'organisation générale du Tribunal de cassation, qualifié de Cour de cassation par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Il comprenait, en vertu de la loi du 27 ventôse an VIII, quarante-huit membres au lieu de cinquante. Le Tribunal entier nommait parmi ses membres un président, dont les fonctions duraient trois ans et qui présidait de plein droit sa section. Les deux autres sections élisaient leur président, pour trois ans également. A partir du sénatus consulte du 28 floréal an XII, les présidents de la Cour de cassation furent nommés à vie par l'Empereur et le président du tribunal entier s'appela premier président (art. 136, C. XII).

Le décret du 28 janvier 1811 porta à trois le nombre des présidents. Chacun des présidents était attaché à une section et le premier président pouvait présider chacune des sections.

Lorsque le Gouvernement le jugeait convenable, il pouvait charger le grand-juge ministre de la justice de présider le Tribunal de cassation (art. 80, C. X).

1084. L'Empire donna au commissaire du Gouvernement la qualification de procureur général impérial, et ses substituts furent appelés avocats généraux, à partir du décret du 19 mars 1810 Le même décret donna aux membres de la Cour le titre de conseillers.

(1) HIVER, *ouv. cité*, pp. 534-536 ; LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. II, pp. 153 et suiv., 179 et suiv. et t. IV, pp. 3 et suiv. ; RENOUARD, *Le Tribunal de cassation ;* DE RAYNAL, *Le Tribunal et la Cour de cassation ;* la mercuriale de REYNAUD, du 16 octobre 1891, sur le Tribunal de cassation, etc.

Les sections se renouvelaient, au sort et par quart, tous les ans.

Elles ne pouvaient juger qu'au nombre de onze membres au moins. Les jugements étaient rendus à la majorité absolue des suffrages (1).

1085. *Costume et traitement.* Le costume des membres de la Cour de cassation fut d'abord, l'habit noir à la française, la cravate longue, le chapeau à trois cornes orné de ganses et le petit manteau, différencié par une bande de soie pourpre (2). En l'an XI, la robe noire leur fut donnée pour les audiences ordinaires, et la robe rouge pour les audiences solennelles (3), avec la doublure d'hermine et l'épitoge pour les présidents et le procureur général (4).

La loi du 27 ventôse an VIII maintenait aux membres du Tribunal de cassation un traitement égal à celui des membres du Corps législatif (5). Le président du Tribunal et le commissaire du Gouvernement avaient un supplément annuel de cinq mille francs, les présidents de section un supplément de deux mille francs. La moitié du traitement était mise en masse chaque mois et distribuée en droits d'assistance. Les traitements des conseillers et des substituts du procureur général furent, en l'an XII, fixés à quinze mille francs, les présidents et le premier substitut reçurent dix-huit mille francs et le premier président et le procureur général trente mille francs (6).

1086. Nomination. D'après la constitution de l'an VIII, les membres du Tribunal de cassation étaient nommés par le Sénat (art. 67).

Sauf condamnation pour forfaiture ou radiation de la liste

(1) Voir le réglement du 12 floréal an VIII pour le service du Tribunal de cassation, approuvé par arrêté du 4 prairial an VIII, et le décret modificatif du 1er mars 1813.

(2) Arrêté du 24 germinal an VIII.

(3) Arrêté du 2 nivôse an XI.

(4) Décrets du 29 messidor an XII et du 4 juin 1806.

(5) Voir plus haut, no 622.

(6) Décret du 27 messidor an XII. Comparer plus haut, no 930.

des notables, les juges de cassation devaient conserver leurs fonctions toute leur vie (art. 68, C. VIII).

Le commissaire du Gouvernement et ses substituts (1) ainsi que le greffier (2) étaient nommés et révoqués par le premier Consul.

1087. La constitution du 16 thermidor an X décida que les juges du Tribunal de cassation seraient nommés par le Sénat, sur la présentation du premier Consul. Pour chaque place vacante, le premier Consul présentait trois sujets (art. 85, C. X).

1088. *Conditions d'éligibilité.* Pour pouvoir être élu juge de cassation, il fallait, outre l'âge de trente ans, maintenu par la loi du 27 ventôse an VIII, être porté sur la liste des notables nationaux, condition abrogée d'ailleurs à partir du Consulat à vie.

La loi du 22 ventôse an XII, qui subordonnait à partir de l'an XVII l'accès à la carrière judiciaire à la possession d'un diplôme de licencié en droit, s'appliquait au Tribunal de cassation (art. 23).

1089. Attributions. La constitution de l'an VIII (art. 65) et la loi du 27 ventôse an VIII maintinrent au Tribunal de cassation les attributions que lui donnait déjà la constitution de l'an III (3). Mais des règles nouvelles furent établies pour le cas où après une cassation le second jugement sur le fond était attaqué par les mêmes moyens que le premier. D'après la loi du 27 ventôse, la question devait être portée devant toutes les sections réunies du Tribunal de cassation. La loi du 16 septembre 1807 adopta une autre solution. Avant de prononcer le second arrêt, sections réunies, la Cour de cassation pouvait demander que la loi fût officiellement interprétée. Si elle ne le demandait pas, la Cour rendait le second arrêt, sections réunies, et sous la présidence du grand-juge.

(1) Constitution de l'an VIII, art. 41.
(2) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 67.
(3) Voir plus haut, n° 218.

Si dans ce cas le jugement sur le fond était pour la troisième fois attaqué, il y avait lieu à interprétation de la loi, par la voie d'un règlement d'administration publique.

1090. Le Tribunal de cassation reçut sous le Consulat et l'Empire quelques attributions nouvelles. " Les juges civils et criminels, disait l'art. 74 de la constitution de l'an VIII, sont, pour les délits relatifs à leurs fonctions, poursuivis devant les tribunaux auxquels celui de cassation les renvoie après avoir annulé leurs actes. „ Jadis, en cas de forfaiture, la mise en accusation des juges dépendait du Corps législatif (1).

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII et le Code d'instruction criminelle établirent des règles nouvelles sur la mise en accusation des magistrats de l'ordre judiciaire (2).

La loi du 27 ventôse an VIII voulait que chaque année le Tribunal de cassation envoyât au Gouvernement une députation pour lui indiquer les points sur lesquels l'expérience avait fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation (art. 86).

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, enfin (3), donna au Tribunal de cassation présidé par le grand-juge, une juridiction disciplinaire sur les tribunaux d'appel et les tribunaux criminels, ainsi que le droit de suspendre pour cause grave les juges de leurs fonctions, et de les mander auprès du grand-juge pour y rendre compte de leur conduite (art. 82).

1091. Procédure. *Avocats.* La loi du 27 ventôse an VIII avait décidé le rétablissement des avoués près le Tribunal de cassation. Le décret du 25 juin 1806, tout en maintenant les règles relatives à l'exercice de leurs fonctions et à leur discipline, décida qu'ils prendraient le titre d'avocats.

Ils étaient soumis à la juridiction disciplinaire de la Cour.

(1) Voir plus haut, n° 219.

(2) Voir les art. 101 et 108 du sénatus-consulte et le Code d'instruction criminelle, art. 479-503 ainsi que la loi du 20 avril 1810, art. 10. — Cfr. plus haut, nos 996 et 997.

(3) Cfr. plus haut, nos 787 et 899.

LIVRE V

Les institutions départementales et locales

CHAPITRE I

LES INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES (1)

1092. Les institutions départementales et locales subirent à l'avènement du Consulat une transformation radicale dont les principes demeurèrent debout jusqu'à la chute de l'Empire. L'organisation nouvelle fut décrétée, non par la constitution mais par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

Au lieu d'être confiée (2) à un corps élu (l'*administration centrale*), agissant sous l'impulsion et le contrôle d'un agent du Gouvernement (le *commissaire du Directoire*), la gestion régionale des intérêts généraux et celle des intérêts propres au département furent réparties entre trois institutions ayant chacune leurs attributions nettement limitées : le *préfet*, le *conseil général* et le *conseil de préfecture*.

Les pouvoirs d'administration proprement dits et d'exécution des lois appartenaient, en général, au *préfet* seul. Les résolutions du *conseil général* n'avaient, sauf pour la répartition des contributions, que le caractère de propositions

(1) Consulter, comme ouvrages généraux, les sources indiquées plus haut, p. 157, note 1.

(2) Voir plus haut, nos 222 et suiv.

soumises à l'agrément des autorités supérieures. Cette assemblée émettait, en outre, des vœux sur l'état et les besoins du département. Le *conseil de préfecture* héritait des attributions d'ordre contentieux.

§ 1. Le préfet (1)

1093. Nomination. Aux termes de l'art. 41 de la constitution et de l'art. 18 de la loi organique du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), les préfets étaient nommés et révoqués par le premier Consul.

A l'époque où les listes de notables furent en vigueur, les préfets devaient être choisis sur la liste de notabilité départementale (art. 8 et 59, C. VIII). En cas de mort, l'intérim de la préfecture était de droit exercé par le plus ancien conseiller de préfecture.

1094. Dès le 11 ventôse an VIII, le Gouvernement avait procédé à la nomination des préfets, dans l'esprit de conciliation et d'apaisement dont son avènement au pouvoir avait été le point de départ (2). Il choisit ses représentants dans les départements *parmi les divers partis* sans distinction, qui tour à tour avaient dominé depuis la Révolution. " Le corps préfectoral paraît compter en l'an X, disent MM. St-Yves et Fournier, environ la moitié de ses membres ayant appartenu à la Constituante, à la Législative ou à la Convention ; ceux

(1) Sur le fonctionnement des préfectures sous le Consulat et l'Empire, on trouvera une foule de détails du plus haut intérêt dans Passy, *Frochot, préfet de la Seine,* Paris, 1867 ; de Lanzac de Laborie, *La domination française en Belgique,* spécialement t. I, pp. 313 et suiv., et t. II, pp. 21 et suiv., 190 et suiv., 269 et suiv. ; Saint-Yves et Fournier, *Le département des Bouches du Rhône de 1800 à 1810,* Paris, 1899 ; Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon,* Paris, 1906 ; Levy-Schneider, *Jambon Saint-André, préfet du Mont-Tonnerre,* dans la *Révolution française,* 1901, t. XL, p. 408; etc., etc.

(2) Saint-Yves, *ouv. cité,* p. 29. — Cfr. l'arrêté du 11 ventôse an VIII et le tableau dressé par Saint-Yves, *ouv. cité,* pp. 26-28 ; Kuscinski, *Les conventionnels fonctionnaires après le 18 brumaire,* dans la *Révolution française,* 1894, t. XXVII.

ayant passé par cette dernière assemblée sont, à quelques exceptions près, des modérés. L'autre moitié comprend une majorité d'administrateurs ou de commissaires de département ; on relève également la nomination de quelques généraux „ (1). “ En particulier, dit M. de Lanzac, les personnages appelés à exercer ces fonctions en Belgique différaient profondément les uns des autres par le caractère, par l'origine, par le passé politique. Un seul trait leur était commun, et un trait négatif : en exécution de la volonté expresse du premier Consul, aucun d'entre eux n'était Belge de naissance, ni fixé dans le pays depuis la conquête „ (2).

1095. Attributions des préfets. La loi du 28 pluviôse an VIII définissait d'un mot les attributions des préfets : “ Le préfet, disait son article 3, sera seul chargé de l'administration „. “ Le système administratif que présente le projet de loi, disait l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII (3), est fort simple ; il repose sur des principes dès longtemps familiers aux bons esprits. Dans l'administration locale, on reconnaît trois services distincts : 1° l'administration proprement dite ; 2° les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus ; 3° le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet de loi sépare ces trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir au préfet, au sous-préfet et au maire. Il remet la seconde à des conseils de département, à des conseils d'arrondissement communaux et aux répartiteurs municipaux dont l'existence est conservée. Il remet la troisième à un conseil de préfecture. Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes qu'administrer doit être le fait d'un seul homme et juger le fait de plusieurs. „ L'Assem-

(1) *Ouv. cité*, t. I, p. 312. — M. de Lanzac a retracé le portrait des divers préfets de nos départements : *La domination française*, etc., t. I, pp. 313 et suiv. ; t. II, pp. 137 et suiv., 190 et suiv.

(2) Lanzac, *ouv. cité*, t. I, p. 313.

(3) Exposé des motifs, cité d'après la Coll. Hayez, t. XVI, pp. 189 et suiv.

blée constituante avait, au contraire, réuni entre les mêmes mains les trois services distincts que comporte l'administration. “ Comme elle remit, continuait l'exposé des motifs, les fonctions administratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire de ces corporations des espèces de tribunaux. En effet, la justice pouvait trouver quelque sûreté dans ce système ; c'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les ordres du Gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne doivent trouver qu'empressement à l'action et obéissance „ (1).

1096. En confiant l'administration au préfet exclusivement, la loi du 28 pluviôse an VIII avait procuré au pouvoir central dans les départements ce représentant direct, souple et obéissant, que les régimes précédents n'avaient obtenu qu'à coups d'épurations, de suspensions et de destitutions incessamment renouvelées. “ Napoléon, écrit le Mémorial de Ste-Hélène (2), parlant de son organisation impériale disait qu'il en avait fait le gouvernement le plus compact, de la circulation la plus rapide, et des efforts les plus nerveux, qui eût jamais existé : “ Et il ne fallait rien moins que tout cela, „ remarquait-il, pour pouvoir triompher des immenses difficul- „ tés dont nous étions entourés, et produire toutes les mer- „ veilles que nous avons accomplies ; l'organisation des pré- „ fectures, leur action, les résultats étaient admirables et „ prodigieux. La même impulsion se trouvait donnée au même „ instant à plus de quarante millions d'hommes ; et à l'aide de „ ces centres d'activité locale, le mouvement était aussi rapide „ à toutes les extrémités qu'au cœur même (3). Les étrangers „ qui nous visitaient, et qui savaient voir et juger, en étaient „ émerveillés. Et c'est à cette uniformité d'action, sur un „ aussi grand terrain, qu'ils attribuaient surtout ces prodigieux „ efforts, ces immenses résultats, qu'ils avouaient n'avoir pas „ pu comprendre jusque-là. „ Les préfets avec toute l'autorité

(1) Voir plus haut, nos 85 et 224.

(2) Las Cases, *Mémorial de Ste-Hélène*, édit. de Bruxelles, 1823, t. VII, p. 96.

(3) Comparer plus haut, no 85.

et les ressources locales dont ils se trouvaient investis, ajoutait l'Empereur, étaient eux-mêmes des *Empereurs au petit pied ;* et comme ils n'avaient de force que par l'impulsion première, dont ils n'étaient que les organes, que toute leur influence ne dérivait que de leur emploi du moment, qu'ils n'en avaient point de personnelle, qu'ils ne tenaient nullement au sol qu'ils régissaient, ils avaient tous les avantages des anciens grands agents absolus, sans aucun de leurs inconvénients. „

1097. Administration et exécution des lois (1). Chargé seul de l'administration, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet héritait, en principe, de toutes les attributions d'ordre administratif que la loi du 22 décembre 1789 et les lois qui l'avaient modifiée ou complétée, avaient confiées aux administrations départementales, en matière de *finances*, de *bienfaisance publique*, d'*instruction publique*, d'*encouragements à l'agriculture et à l'industrie*, de *domaines nationaux*, *propriétés publiques*, *forêts*, *rivières*, *chemins* et de *travaux publics* (2). Le maintien de la *salubrité*, de la *sûreté* et de la *tranquillité publique* dans le département, ainsi que l'exécution des lois sur la *conscription* et sur la *garde nationale*, passèrent également dans leurs attributions (3).

Dans quelques-unes de ces matières, les prérogatives des préfets reçurent même de l'extension sous le Consulat et l'Empire. Dans d'autres, au contraire, elles se réduisirent au profit de rouages d'administration nouveaux. C'est ainsi qu'en matière de *finances*, l'intervention des préfets, tout en restant importante, était moindre que celle des directoires et des conseils généraux à l'origine de la Révolution, et même moindre que celle des administrations et commissaires centraux sous le Directoire. La répartition des contributions entre les arrondissements avait été attribuée, en effet, au

(1) Voir plus haut, nos 230 et suiv.

(2) Pendant les premières années du Consulat et de l'Empire, les préfets publièrent souvent, sous le titre de *Statistique du département de*......, un rapport imprimé sur la situation de leur département.

(3) Voir plus haut, nos 238 et suiv.

conseil général, et le contentieux des réclamations au conseil de préfecture. D'autre part, la création de la direction des contributions directes avait déchargé les préfets des fonctions précédemment dévolues dans la levée de ces contributions aux commissaires du Directoire (1).

C'est ainsi encore qu'en matière d'instruction publique, la création de l'Université impériale enleva également aux préfets une partie de leurs attributions dans ce domaine.

Par contre, le Consulat et l'Empire attribuèrent quelquefois aux préfets la connaissance de matières qui étaient restées étrangères aux administrations centrales de l'époque précédente. Après le Concordat, notamment, la législation sur le *temporel des cultes* consacra leur intervention en cette matière, à l'instar de ce qu'avait déjà décidé, avant la séparation de l'Église et de l'État, la loi du 22 décembre 1789.

1098. *Intérêts départementaux proprement dits.* Ce n'était pas seulement au point de vue de l'exécution des lois et de l'administration régionale des intérêts généraux, que les préfets avaient hérité des attributions des administrations centrales, mais encore au point de vue de la gestion des intérêts départementaux proprement dits. En cette matière sans doute, le conseil général exerçait une certaine action, mais il n'avait, comme nous le verrons bientôt, aucun pouvoir de décision proprement dit. Sous le Consulat et l'Empire, l'augmentation des ressources locales permit de pourvoir, dans le domaine des intérêts départementaux proprement dits, à quelques-uns des besoins qui étaient restés en souffrance sous le Directoire.

1099. *Contrôle et tutelle des administrations locales.* La loi du 28 pluviôse an VIII n'apportait aucune modification aux liens de subordination hiérarchique qui, depuis le début de la Révolution, reliaient entre elles les diverses autorités

(1) Pour le détail, il faut nécessairement renvoyer au texte même des lois, arrêtés et décrets sur les matières en question, et aux recueils et commentaires de l'époque, tel celui de FLEURIGEON, *Manuel administratif*, Paris, an IX, verbo *Autorités administratives : Préfectures*, t. I, pp. 34 et suiv.

administratives. Les sous-préfets et les maires se trouvèrent ainsi subordonnés aux préfets, comme les administrations municipales l'étaient aux administrations centrales. Sauf les autorisations de plaider, que les communes devaient demander au conseil de préfecture, les droits de tutelle à l'égard des administrations locales passèrent également aux préfets (1).

Les préfets possédaient enfin, à l'égard du personnel des administrations locales, des droits de nomination et de suspension qui varièrent à certains égards suivant les époques. " Les préfets, disait l'art. 20 de la loi du 28 pluviôse an VIII, nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux; ils nommeront et pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de cinq mille habitants. „ Mais le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua au premier Consul la nomination des conseillers municipaux des villes de cinq mille habitants et plus.

1100. *Attributions d'ordre contentieux.* En règle générale, les attributions d'ordre contentieux, exercées par les administrations centrales, ne furent pas dévolues aux préfets. La loi du 28 pluviôse an VIII les confia au conseil de préfecture. Mais le préfet pouvait assister aux séances de ce conseil, et, lorsqu'il y assistait, il le présidait avec voix prépondérante.

A titre exceptionnel, des lois et décrets divers attribuèrent aux préfets le contentieux de certaines matières spéciales (2).

1101. *Le département de la Seine.* Dans le département de la Seine, le préfet était dépouillé de la généralité des attributions de police au profit du préfet de police, dont la loi du 28 pluviôse avait décrété l'établissement à Paris, pour remplacer le bureau central. " Un préfet de police, disait l'art. 16 de cette loi, sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités. „ Ce préfet, en vertu d'un arrêté du

(1) Voir plus haut, n° 242.
(2) Dareste, *La justice administrative*, p. 167.

3 brumaire an IX, exerçait son autorité dans toute l'étendue du département de la Seine ainsi qu'à St-Cloud, Meudon et Sèvres (1). La démarcation des fonctions respectives du préfet de la Seine et du préfet de police n'ayant pas été toujours nettement fixée, il en résulta entre les deux administrations des conflits incessants (2).

1102. FONCTIONNEMENT. *Subordination hiérarchique* (3) etc. Dans l'accomplissement de sa mission, le préfet était étroitement subordonné aux ministres. " Les administrations locales, disait d'une manière générale l'art. 59 de la constitution de l'an VIII, établies soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des fractions plus étendues du territoire sont subordonnées aux ministres. „ Les principes fondamentaux de la loi du 22 décembre 1789 se trouvaient ainsi maintenus en vigueur (4), et les préfets devaient en conséquence soumettre à l'approbation préalable des ministres leurs actes les plus importants : " Les arrêtés des administrations de département sur tous les objets qui intéressent le régime de l'administration générale du royaume, disait l'art. 5 section III de la loi du 22 décembre 1789, ou sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourront être exécutés qu'après avoir reçu l'approbation du Roi. Quant à l'expédition des affaires particulières et de tout ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées, l'autorisation spéciale du Roi ne sera pas nécessaire. „

D'après l'arrêté du 17 ventôse an VIII, les préfets devaient faire chaque année une tournée dans leur département, et rendre compte à chacun des ministres, suivant leurs attributions, des résultats de ces tournées.

1103. En cas d'absence du préfet, le secrétaire général de la préfecture correspondait avec lui et le représentait

(1) Ces communes appartenaient au département de Seine-et-Oise.

(2) Voir à cet égard PASSY, *Frochot, passim ;* LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon, passim ;* les *Mémoires de Pasquier*, qui fut préfet de police à partir de 1810.

(3) Cfr. l'arrêté du 17 ventôse an VIII.

(4) Cfr. FLEURIGEON, *Manuel administratif*, t. I, p. 43.

dans les cas les plus urgents. Mais en cas de mort, les fonctions préfectorales étaient de droit exercées par le plus ancien conseiller de préfecture (1).

1104. *Bureaux. Le secrétaire général.* Le préfet était assisté dans l'accomplissement de ses fonctions par un personnel de bureaux, à la tête duquel se trouvait un secrétaire général. La nomination de ce fonctionnaire appartenait au Gouvernement (art. 18). Le secrétaire général nommait et révoquait les employés. Les contemporains se plaignaient quelquefois de ce que ces employés fussent en quelque sorte à la merci du secrétaire général de préfecture (2). C'était le Gouvernement qui fixait pour chaque département la somme des frais de bureau qui pouvait être dépensée pour l'administration (3).

1105. Finances départementales. *Dépenses.* Après quelques tâtonnements, au début (4), le Consulat en l'an X régla à nouveau et d'une manière définitive la question des dépenses départementales. On se rappelle que la loi du 11 frimaire an VII avait d'une manière générale rangé au nombre de ces dépenses toutes celles des services judiciaires et administratifs dans les départements. Ce système avait entraîné des conséquences fâcheuses. Le recouvrement des ressources des départements ne s'opérait qu'avec de grands retards. Le paiement des traitements des juges et des administrateurs restait ainsi longtemps en souffrance. La loi du 13 floréal an XI (qui décrétait les impôts pour l'an XI), pour y remédier, distingua désormais en deux groupes les dépenses judiciaires et administratives, les unes devant être acquittées par le trésor public, les autres par les fonds départementaux.

(1) Arrêté du 17 ventôse an VIII, art. 6, et arrêté du 27 pluviôse an X.
(2) Fleurigeon, *ouv. cité*, t. I, p. 42.
(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 24. — Cfr. plus haut, n° 245.
(4) Voir la loi relative aux contributions pour l'an IX, en date du 25 ventôse an VIII, et celle relative aux contributions de l'an X, en date du 21 ventôse an IX. Cfr. aussi les arrêtés du 26 ventôse, du 27 floréal et du 8 messidor an VIII, du 7 ventôse an IX, du 3 germinal an X.

Le premier groupe comprenait toutes les *dépenses fixes* pour les *traitements* des préfets (1), sous-préfets, secrétaires généraux et membres des conseils de préfecture, professeurs et bibliothécaires des écoles centrales, membres des tribunaux, traitements des juges et greffiers de paix et des greffiers de commerce, les taxations des receveurs généraux et particuliers. Remarquons toutefois qu'en réalité et quoiqu'acquittées par le trésor public, ces dépenses demeuraient cependant à la charge des départements, en ce sens que le Trésor y pourvoyait au moyen des centimes additionnels que la loi de finances annuelle imposait à cette fin à chaque département. Le second groupe, c'est-à-dire les dépenses départementales proprement dites, comprenait *les dépenses variables* (2) de traitements des employés et garçons de bureau, les frais de papier et d'impression, les loyers et réparations des préfectures, tribunaux, écoles publiques, les dépenses des prisons et dépôts de mendicité ainsi que celles relatives aux enfants trouvés. On rangeait aussi au nombre des dépenses variables, les *dépenses* dites *imprévues*, c'est-à-dire non spécifiées par la loi, et qu'il appartenait dès lors aux conseils généraux de déterminer, non seulement quant à leur montant, mais encore quant à leur objet. C'étaient les seules dépenses départementales qui avaient vraiment un caractère local. A l'origine, ces dépenses d'intérêt vraiment local étaient peu importantes, car les ressources départementales étaient presque toujours absorbées par les dépenses variables obligatoires. Mais la loi de finances de l'an XIII, en date du 2 ventôse an XIII, étendit, au point de vue des intérêts locaux proprement dits, les prérogatives financières des départements. " Les conseils généraux, disait son art. 34

(1) D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le traitement des préfets variait de 8000 à 30.000 fr. suivant la population des villes où la préfecture était établie. D'après le décret du 11 juin 1810, les préfectures étaient divisées en quatre classes au point de vue du traitement : les préfets de 1re classe avaient 50.000 ; ceux de 2me classe (Anvers, Bruxelles, Gand), 40.000 ; ceux de 3me classe (Bruges, Liége) 30.000 et ceux de 4me classe, 20.000 fr. Le préfet de la Seine avait 100.000 fr.

(2) Voir sur ces dépenses variables, les arrêtés du 26 ventôse an VIII et du 7 ventôse an IX, et les décrets du 7 octobre 1809, du 11 juin 1810, etc.

n° 2°, pourront proposer d'imposer jusqu'à concurrence de quatre centimes au plus, soit pour réparations, entretien de bâtiments et supplément des frais de culte, soit pour construction de canaux, chemins ou établissements publics. Sa Majesté, en son Conseil d'État, autorisera, s'il y a lieu, la dite imposition „ (1).

A diverses reprises, des lois particulières mirent en tout ou en partie, à la charge des départements d'autres dépenses d'intérêt général que celles comprises dans les dépenses fixes ou variables que nous avons indiquées. La loi du 2 ventôse an XIII, par exemple, imposa aux départements une participation dans les frais de la confection du cadastre (art. 34). Il arriva aussi que les départements votèrent, plus ou moins volontairement, des fonds pour subvenir aux frais de guerre.

1106. *Recettes départementales*. Pour pourvoir aux dépenses départementales, il était chaque année levé des centimes additionnels aux contributions directes. Ces centimes se distinguaient en centimes pour non valeurs, centimes fixes, centimes variables et centimes facultatifs.

Le montant des *centimes fixes*, déterminé d'autorité par la loi de finances, était versé au trésor public et servait à l'acquit des dépenses fixes des traitements administratifs et judiciaires. Ces centimes fixes variaient, au surplus, de département à département. Le produit des centimes imposés dans un département dépassait souvent de beaucoup le montant des dépenses fixes.

Les *centimes variables* étaient destinés à pourvoir aux dépenses variables. Le conseil général votait le nombre de ces centimes dans la limite maxima arrêtée chaque année par la loi de finances.

Les *centimes facultatifs* étaient destinés à pourvoir à ces dépenses départementales pour réparations, frais de culte,

(1) Des lois particulières comme, par exemple, celle du 12 ventôse an XII, ou des décrets autorisèrent souvent aussi des impositions spéciales en vue de travaux extraordinaires. — Voir notamment sur les dépenses relatives aux routes, les décrets du 16 déc. 1811, du 14 juillet et du 21 sept. 1812, du 7 janvier et du 13 août 1813, etc.

routes, établissements publics, que la loi du 2 ventôse an XIII avait autorisées. C'était également le conseil général qui en déterminait le nombre, d'après le maximum fixé par la loi de finances annuelle.

La loi de finances annuelle décrétait, enfin, la levée de deux centimes pour constituer un fonds de non-valeurs et de dégrèvement (1).

Des impositions *extraordinaires* en centimes additionnels étaient souvent aussi autorisées par des lois particulières.

1107. *Budget et compte* (2). L'état des dépenses *variables* et celui des dépenses *extraordinaires* ou *facultatives*, étaient dressés chaque année par le préfet, soumis au vote du conseil général, et définitivement arrêtés par l'autorité supérieure (3). Dans les premières années, les votes des conseils généraux furent, dans une large mesure, entérinés par l'autorité supérieure. Dans les dernières années de l'Empire, les budgets subirent d'assez graves remaniements.

L'état des recettes était également soumis par le préfet au conseil général (qui votait le nombre de centimes additionnels variables ou facultatifs qu'il jugeait nécessaire) et arrêté définitivement par le ministre de l'intérieur.

Chaque année aussi, le conseil général débattait le compte des dépenses variables ou facultatives de l'exercice précédent rendu par le préfet. Ce compte était définitivement arrêté par le ministre.

§ 2. Le conseil général

1108. Organisation. La loi du 28 pluviôse an VIII plaçait dans chaque département, à côté du préfet, un conseil géné-

(1) Voir au sujet de ce fonds, un avis du Conseil d'Etat en date du 21 septembre 1812.

(2) Cfr. l'arrêté du 27 germinal an XII. — On trouvera des exemples de budgets et de comptes départementaux dans les ouvrages indiqués plus bas, p. 764, note 2.

(3) Voir sur la fixation des dépenses départementales, en l'an 1810, par exemple, le décret du 11 juin 1810; pour l'année 1812, celui du 21 septembre 1812 ; etc.

ral de département, composé, suivant l'importance du département, de seize, de vingt ou de vingt-quatre membres (1).

D'après la constitution du 22 frimaire et la loi organique du 28 pluviôse an VIII, les membres du conseil étaient nommés par le premier Consul, qui les choisissait librement, dans la liste de notabilité départementale (art. 41 et 59, C. VIII). A partir du Consulat à vie, le collège électoral du département fut appelé à exercer à cet égard un droit de présentation. " Les collèges électoraux de département, disait l'art. 30 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, présentent au premier Consul deux citoyens domiciliés dans le département pour chaque place vacante dans le conseil général du département. Un de ces citoyens au moins doit être pris nécessairement hors du collège électoral qui le présente. „ En vertu de l'art. 32 du décret du 13 mai 1806, l'Empereur pourvoyait directement aux vacances qui survenaient dans l'intervalle des convocations des collèges électoraux.

Fixée à trois ans par la loi du 28 pluviôse an VIII, la durée du mandat des conseillers généraux fut portée à quinze ans par l'art. 30 du même sénatus-consulte, avec renouvellement par tiers tous les cinq ans.

Le renouvellement des conseils généraux n'avait pas lieu dans toute la France à la même époque. L'arrêté du 19 fructidor an X voulait que cette opération coïncidât avec la réunion des collèges électoraux de département pour la nomination au Corps législatif. Ce furent en conséquence les conseils généraux des départements compris dans la série dont la députation législative sortait en l'an XI, qui procédèrent les premiers au renouvellement du tiers de leurs membres (2). Les renouvellements ne se firent d'ailleurs pas toujours aux époques fixées (3).

Le sort désignait les membres sortants.

(1) Voir à cet égard l'art. 2 de la loi du 28 pluviôse. — Il y avait *seize* membres dans les départements de la Meuse inférieure, de Sambre-et-Meuse, des Deux Nèthes, et des Forêts ; *vingt* dans ceux de la Dyle et de l'Ourthe, et *vingt-quatre* dans les départements de l'Escaut, de Jemmapes et de la Lys.

(2) C'était la quatrième série. Voir plus haut, n° 724.

(3) Voir un arrêté du 28 ventôse an XII, et plus haut, n° 806.

1109. Au début du Consulat, les conseils généraux, les conseils de préfecture, les sous-préfets, etc., furent en général recrutés parmi les personnes qui avaient donné des gages à la Révolution. " Le premier Consul, disait une circulaire de Lucien Bonaparte, ministre de l'intérieur, aux préfets en date du 4 germinal an VIII (1), n'a point encore nommé, citoyens, ni les membres du conseil général de votre département, ni ceux des conseils d'arrondissement de vos sous-préfectures. Avant de faire ce choix important, il veut vous donner une nouvelle marque de confiance ; il vous demande de lui désigner pour ces places les citoyens que vous croirez les plus capables de vous seconder dans vos travaux. Vous fixerez principalement votre attention sur ceux qui, par leur moralité, comme par leur attachement aux principes républicains et par des acquisitions de domaines nationaux présentent au Gouvernement une garantie de leur dévouement et de leur fidélité à la constitution de l'an VIII. „ Plus tard au contraire, les fonctions administratives dans les départements furent autant que possible conférées, " d'après les intentions bien connues de S. M. d'y appeler les grands propriétaires et les citoyens les plus distingués par leurs lumières „ (2).

En Belgique, l'ancien personnel administratif de l'époque directoriale fut en général replacé dans les fonctions rétribuées de secrétaire général, de conseiller de préfecture ou de sous-préfet. " Les Belges, écrit M. de Lanzac, sentaient croître leurs défiances en voyant le nouveau Gouvernement prendre ses représentants parmi leurs persécuteurs de la veille „ (3). Par contre, les préfets firent des démarches nombreuses pour pouvoir proposer au Gouvernement des choix moins exclusifs dans le recrutement des conseils généraux et d'arrondissement. " Le ministre, écrivait en pluviôse an X le chef de division Benoist, a souvent manifesté son opinion sur la nécessité d'attacher à la France les habitants des pays

(1) Extrait cité par St-Yves, *ouv. cité*, p. 126. — Cfr. *ibid.*, pp. 81 et suiv. et 85.

(2) Rapport de Thibaudeau, préfet des Bouches du Rhône, en date du 9 avril 1806, cité par St-Yves, *ouv. cité*, pp. 88 et suiv., 126 et suiv.

(3) *Ouv. cité*, t. I, p. 326.

conquis en confiant leur administration aux hommes qui jouissent parmi eux d'aisance et de considération „ (1). Mais ceux-ci se dérobèrent en général, jusqu'à la mise en vigueur du Concordat et la proclamation de l'Empire (2).

1110. Fonctionnement. Les conseils généraux avaient une *session annuelle.*

L'époque de cette session était fixée par le Gouvernement; sa durée ne pouvait excéder quinze jours (3). Un arrêté du 4 ventôse an IX (4) fixa au 15 germinal l'époque d'ouverture de la session. Mais il arriva fréquemment que l'ouverture de la session fut fixée à une autre époque (5).

Le conseil nommait un de ses membres comme *président* et un autre comme *secrétaire* (6).

Il ne pouvait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents (art. 90, C. VIII).

Les préfets devaient préparer à l'avance les documents et instructions sur les objets sur lesquels les conseils étaient appelés à délibérer (7).

Les actes des conseils généraux n'étaient pas imprimés. Les préfets devaient en faire passer sans délai une copie au ministre de l'intérieur (8). Dans les premières années, les vœux adressés au Gouvernement par les conseils généraux furent toutefois rendus publics (9). Le Gouvernement publia

(1) Cité par Lanzac, *ouv. cit.*, t. I, p. 328.

(2) Cfr. *ibid.*, pp. 328 et suiv.; Poullet, *quelques notes sur l'esprit public*, pp. 59 et suiv., 77 et suiv. — Cfr. plus haut, nº 814.

(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 6.

(4) Pour l'an VIII, voir les arrêtés du 19 floréal et du 8 prairial an VIII.

(5) Voir, par exemple, les arrêtés du 15 ventôse et 4 du floréal an X, du 5 germinal an XI, etc., du 12 mars 1813.

(6) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 6.

(7) Arrêtés du 19 floréal an VIII, art. 5, et du 4 ventôse an IX.

(8) Arrêté du 19 floréal an VIII, art. 3.

(9) Voir, par exemple, dans la Coll. Huyghe, t. III, p. 404 et t. VI, p. 417, ceux du département de la Dyle.

même après les sessions de l'an VIII et de l'an IX, une analyse de leurs procès-verbaux pour toute la France (1).

1111. Attributions (2). La loi du 28 pluviôse an VIII chargeait les conseils généraux des fonctions suivantes : 1° répartir les contributions directes entre les arrondissements communaux du département ; 2° statuer sur les demandes en réduction, faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages ; 3° déterminer, dans les limites fixées par la loi, le nombre des centimes additionnels dont l'imposition était demandée pour les dépenses du département ; 4° entendre le compte annuel que le préfet rendait de l'emploi des centimes additionnels destinés à ces dépenses ; 5° exprimer leur opinion sur l'état et les besoins du département et l'adresser au ministre de l'intérieur. " Ces attributions, disait le ministre de l'intérieur Chaptal dans son instruction du 16 ventôse an IX (3), présentent dans leur ensemble deux objets très distincts l'un de l'autre. Par les quatre premiers articles, les conseils généraux sont investis de fonctions administratives. Le cinquième donne à leurs

(1) *Analyse des procès-verbaux des conseils généraux du département, publiée par l'ordre du ministre de l'intérieur. Session de l'an VIII*, Paris, an IX, in-4° de 259 pp. et *Analyse etc. Session de l'an IX*, Paris, an X, in-4° de 834 pp. — L'analyse des procès-verbaux de la session de l'an IX, beaucoup plus complète que celle de l'an VIII, a été dirigée, remarque Taine, par le questionnaire du ministre Chaptal : " elle fournit, dit-il, un document historique d'importance capitale. „ Taine, *Le régime moderne*, t. I, p. 385.

(2) Sur le fonctionnement et les attributions des conseils généraux, il faut consulter, indépendamment de l'*Analyse des procès-verbaux*, mentionnée ci-dessus, les ouvrages de MM. Bonnefoy et Lanfant cités plus haut, pp. 164-165 (note) ; Hugues, *Le département de Seine-et-Marne (1800-1895) d'après les documents officiels, notamment les délibérations du conseil général*, Melun, 1895 ; Alf. Leroux, *Conseil général de la Haute Vienne, Analyses des délibérations manuscrites de 1800 à 1839*, Limoges, 1892 ; St-Yves et Fournier, *ouv. cité*, pp. 73 et suiv. ; etc. Pour la Belgique, il n'existe, à ma connaisssance, que l'*Inventaire* de M. Jacobs, signalé plus haut, p. 164, note 2.

(3) Elle est reproduite dans la *Pasinomie*, à sa date, et dans Fleurigeon, *ouv. cité ;* etc.

rapports avec le Gouvernement, un caractère de représentation départementale. Cette division doit se retrouver dans l'ordre de la série de leurs travaux, ainsi que dans les procès-verbaux qui en sont l'expression. Il faut que ces procès-verbaux présentent deux chapitres distincts. „

1112. Dans l'exercice de leurs *fonctions administratives*, les conseils généraux avaient un pouvoir de décision plus ou moins étendu. Leurs délibérations étaient sans recours en matière de répartition des contributions et de demandes en réduction. Plus restreints étaient leurs pouvoirs en matière de centimes additionnels, de dépenses nouvelles et d'approbation des comptes : leurs délibérations à cet égard avaient plutôt le caractère de propositions soumises à l'appréciation de l'autorité supérieure, qui pouvait les admettre ou les rejeter, en tout ou en partie.

Dans l'exercice de leurs *fonctions de représentation départementale*, les conseils généraux avaient des attributions purement consultatives. L'instruction du ministre Chaptal invitait d'ailleurs les conseils à ne pas se borner à présenter à l'administration le tableau des maux à réparer ou du bien à faire dans chaque département, mais à lui faire connaître “ des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale „ (1). Les conseils généraux devaient spécialement fixer leur attention sur l'agriculture et le commerce, la bienfaisance publique et les prisons, les routes, ponts, digues et canaux, l'instruction publique, le fonctionnement de l'administration dans le département, etc.

§ 3. Le conseil de préfecture

1113. Organisation. La loi du 28 pluviôse an VIII plaçait dans chaque département un *conseil de préfecture*, composé, suivant l'importance du département, de trois, de quatre ou de cinq membres (2).

(1) Circulaire citée du 16 ventôse an IX.

(2) Le conseil de préfecture des départements de l'Escaut, de Jemmapes et de la Lys comprenait cinq membres, celui de la Dyle

Les membres du conseil étaient nommés par le premier Consul. Jusqu'à la suppression des listes de notabilité, ils devaient être pris dans la liste des notables départementaux (art. 8 et 50, C. VIII).

Aucun terme n'était assigné à leur mandat. Ils étaient révocables (art. 41, C. VIII).

1114. Attributions. Le conseil de préfecture était chargé de la juridiction contentieuse précédemment exercée par les administrations centrales (1). " Remettre le contentieux de l'administration, disait l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, à un conseil de préfecture, a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration ; pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports et des avis de bureaux ; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes ; pour donner tout à la fois à l'intérêt public, la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme ; car tel administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections ou ses haines personnelles à trahir l'intérêt public, ou à blesser des droits individuels " (2).

Aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII (3), le conseil de préfecture prononçait : 1° sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes (4) ; 2° sur les difficultés

et de l'Ourthe en comptait quatre, et ceux des autres départements belges trois. — Cfr. plus haut, p. 761, note 1.

(1) Sur le caractère de juridiction proprement dite, voir le décret du 21 juin 1813.

(2) Coll. Hayez, t. XVI, p. 191.

(3) Des lois, arrêtés et décrets ultérieurs accordèrent aux conseils de préfecture la connaissance d'autres matières contentieuses : cfr., par exemple, le décret du 15 octobre 1810.

(4) En matière de taxes indirectes, la législation de la Révolution consacrait la compétence du pouvoir judiciaire. Cfr. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, édit. de 1887, t. I, p. 164.

qui pouvaient s'élever entre les entrepreneurs des travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés ; 3° sur les réclamations des particuliers qui se plaignaient de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration ; 4° sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ; 5° sur les difficultés qui pourraient s'élever en matière de grande voirie ; 6° sur le contentieux des domaines nationaux (1).

La loi du 29 floréal an X, en décidant que les contraventions en matière de grande voirie seraient constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative, et qu'il y serait statué définitivement en conseil de préfecture, attribua à ces conseils une véritable juridiction répressive (2).

Indépendamment de ses attributions contentieuses, le conseil de préfecture participait à la tutelle des communes. Aux termes de l'art. 4 n° 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il statuait sur les demandes présentées par les conseils municipaux et maires des villes, bourgs et villages afin d'être autorisés à plaider (3).

1115. Fonctionnement (4). Le conseil de préfecture ne siégeait pas par session : il avait un caractère permanent.

Le préfet pouvait assister aux séances : dans ce cas, il présidait, avec voix prépondérante en cas de partage (5).

(1) Voir sur les limites de la compétence des conseils de préfecture en cette matière, Fleurigeon, *ouv. cité*, t. I, p. 92.

(2) Voir plus haut, n° 985. — Cfr. une lettre du ministre de la justice, en date du 28 vendémiaire an XI, dans la *Pasinomie*.

(3) Sur les autorisations de plaider, voir la loi du 29 vendémiaire an V.

(4) Voir l'arrêté du 19 fructidor an IX relatif aux délibérations des conseils de préfecture, et un décret du 16 juin 1808. — L'art. 22 de la loi du 28 pluviôse an VIII accordait aux conseillers de préfecture un traitement qui devait être du 10me de celui du préfet, avec minimum de 1200 fr. Cfr. plus haut, p. 758, note 1.

(5) Sur la manière dont se répartissait entre le préfet de la Seine et le préfet de police, la présidence du conseil de préfecture dans le département de la Seine, voir l'arrêté du 6 messidor an X.

Quand le préfet n'assistait pas, la présidence revenait au plus ancien conseiller de préfecture.

Les conseils de préfecture ne pouvaient prendre aucune délibération, si les membres n'étaient au moins au nombre de trois. En cas d'insuffisance, les membres restants désignaient comme suppléant un membre du conseil général. Mais leur choix ne pouvait jamais tomber sur les membres des tribunaux qui feraient partie des conseils généraux.

CHAPITRE II

LES SOUS-PRÉFECTURES

1116. La restitution aux petites communes de leur administration propre et la suppression des municipalités de canton avaient nécessité, comme nous l'avons déjà dit (1), le rétablissement, sous le nom d'arrondissement communal, de la division administrative intermédiaire que les lois de l'Assemblée constituante avaient créée sous le nom de district.

" Dans chaque arrondissement communal, disait l'art. 8 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il y aura un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. „ Cependant, l'arrondissement communal où était situé le chef-lieu du département faisait exception à cette règle : les fonctions de sous-préfet y étaient remplies par le préfet (art. 11) et il n'y avait en conséquence dans cet arrondissement qu'un conseil d'arrondissement. " Ce sera une économie considérable, disait l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse, d'épargner le traitement de quatre-vingt dix-huit sous-préfets, et les dépenses accessoires „ (2). Plus tard, le décret du 26 décembre 1809 décida que les fonctions de sous-préfet dans les chefs-lieux de préfecture seraient remplies par un auditeur du Conseil d'État (3).

(1) Voir plus haut, nos 712 et suiv.

(2) Coll. Hayez, t. XVI, p. 193.

(3) Voir plus haut, nos 880 et 882. — Les sous-préfets, dans les villes de plus de 20.000 âmes, avaient un traitement de 4000 fr.; ailleurs, de 3000 fr.

§ 1. Le sous-préfet

1117. Nomination. Les sous-préfets étaient nommés et révoqués par le chef du Gouvernement (art. 41, C. VIII).

La loi du 28 pluviôse an VIII n'exigeait aucune condition spéciale d'éligibilité. A l'époque où les listes de notabilité étaient en vigueur, ils devaient être choisis parmi les personnes figurant sur la liste des notabilités communales (art. 7 et 59, C. VIII). Plus tard, une partie des sous-préfectures vacantes fut réservée aux auditeurs du Conseil d'État (1).

1118. Attributions. " Le sous-préfet, disait l'art. 9 de la loi du 28 pluviôse an VIII, remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités. " Comme les administrations municipales de l'an III avaient elles-mêmes, en vertu de la loi du 21 fructidor an III, hérité des fonctions attribuées par la Constituante aux administrations de district (2), les sous-préfets se trouvèrent ainsi appelés, en principe, à remplir la mission précédemment dévolue aux districts. Aux termes de la loi du 22 décembre 1789, les administrations de district étaient les auxiliaires des administrations de département pour l'exécution des lois et l'administration régionale des intérêts généraux. Comme les préfets avaient eux-mêmes succédé aux administrations de département, les sous-préfets se trouvaient, en dernière analyse, appelés à être les auxiliaires des préfets pour l'exécution des lois et l'administration des intérêts généraux. Ils n'avaient pas de pouvoirs propres. " Les administrations de district, disait l'art. 3 section III de la loi du 22 décembre 1789, ne participeront à toutes ces fonctions que sous l'autorité interposée des administrations de département " (3). L'art. 28 de la section II du même décret disait également : " Les

(1) Voir plus haut, n° 891.
(2) Voir plus haut, n° 262.
(3) Voir Fleurigeon, *ouv. cité*, t. I, p. 71.

administrations et les directoires de district seront entièrement subordonnés aux administrations et directoires de département „.

§ 2. *Le conseil d'arrondissement*

1119. Organisation. Les conseils d'arrondissement se composaient uniformément de onze membres.

Aux termes de la constitution de l'an VIII, ces membres étaient nommés et révoqués à volonté par le premier Consul, qui les choisissait librement parmi les notables communaux (art. 7, 41 et 59). A partir du Consulat à vie, les collèges électoraux d'arrondissement reçurent le droit de présenter au premier Consul, pour chaque place vacante dans le conseil d'arrondissement, deux citoyens domiciliés dans l'arrondissement (1). Un au moins de ces citoyens devait être pris hors du collège électoral qui le désignait (2) (art. 28, C. X).

Fixée à trois ans par la loi du 28 pluviôse an VIII, la durée du mandat de conseiller d'arrondissement fut prorogée à quinze ans par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, mais avec renouvellement par tiers tous les cinq ans (art. 28). Les époques du renouvellement des conseils d'arrondissement devaient, aux termes de l'arrêté du 19 fructidor an X, coïncider avec la réunion des collèges électoraux pour la nomination des candidats au Corps législatif. Les membres sortants étaient désignés par le sort (3).

Le chef du Gouvernement pourvoyait directement aux vacatures qui venaient à se produire dans l'intervalle des renouvellements quinquennaux (4).

1120. Fonctionnement (5). Les conseils d'arrondissement avaient une *session annuelle*, répartie en deux séries de

(1) Voir plus haut, n° 735.

(2) Sur l'esprit qui présida aux nominations, voir plus haut, nos 812 et suiv., 1109.

(3) Voir plus haut, n° 724.

(4) Décret du 13 mai 1806, art. 32.

(5) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 10, 11 et arrêté du 19 floréal an VIII, art. 1 et suiv. — Sur les frais de la session, voir les arrêtés du 26 ventôse et du 5 prairial an VIII.

séances, l'une précédant de quinze jours la session du conseil général, l'autre s'ouvrant cinq jours après cette même session. La durée maxima de la session était de quinze jours ; la première réunion ne pouvait durer plus de dix jours.

Le conseil nommait un de ses membres comme président et un autre comme secrétaire.

Il ne pouvait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers de ses membres étaient présents (art. 90, C. VIII).

Les sous-préfets étaient chargés de préparer à l'avance les documents et instructions relatifs aux objets sur lesquels les conseils étaient appelés à délibérer.

1121. Attributions. Tout comme les conseils généraux, les conseils d'arrondissement avaient des attributions d'ordre administratif et des attributions de représentation locale.

Au premier point de vue, ils avaient les attributions suivantes : 1° ils faisaient la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement ; 2° ils donnaient leur avis motivé sur les demandes en décharge qui étaient formées par les villes, bourgs et villages, demandes sur lesquelles le conseil général statuait ; 3° ils entendaient le compte annuel que le sous-préfet rendait de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement (1). " L'examen des comptes des sous-préfets, disait une instruction ministérielle (2). n'est point une simple formalité, c'est un véritable débat sur la dépense faite par ces fonctionnaires ; le Gouvernement exige qu'il soit fait à vue de pièces justificatives, pour ne pas laisser introduire, sous le prétexte d'égards dus à des magistrats honnêtes, des abus qui profiteraient peut-être à des magistrats moins rigides. "

Comme représentant des intérêts locaux (3), le conseil

(1) Sur ces dépenses, voir entre autres le règlement du 26 ventôse an VIII et le titre IV du décret du 11 juin 1810.

(2) Reproduite dans Fleurigeon, *ouv. cité*, t. I, p. 111, qui n'indique pas la date.

(3) Cfr. dans Fleurigeon, *ouv. cité*, t. I, p. 112, l'instruction citée ci-dessus.

d'arrondissement devait, aux termes de l'art. 10 de la loi du 28 pluviôse an VIII, exprimer " son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement, et l'adresser au préfet ". L'instruction sur le fonctionnement des conseils les invitait à passer à cette occasion en revue les intérêts de l'agriculture et du commerce, la bienfaisance publique et les prisons, l'instruction publique, la voirie, le mouvement de la population et le fonctionnement de l'administration.

CHAPITRE III

LES INSTITUTIONS MUNICIPALES (1)

§ 1. L'organisation des municipalités

1122. Organisation. *Idée générale.* La loi du 28 pluviôse an VIII rendit aux petites communes l'administration particulière que la constitution de l'an III n'avait conservée qu'aux communes de cinq mille à cent mille âmes.

L'administration des communes de la République devait comprendre désormais deux éléments : 1° le *maire*, ainsi qu'un ou plusieurs *adjoints au maire ;* dans les villes de plus de cinq mille habitants, il y avait en outre un ou plusieurs *commissaires de police ;* 2° un *conseil municipal.* Cependant l'administration des villes de plus de cent mille âmes, que la constitution de l'an III avait divisée en plusieurs municipalités, continua, au début, à être soumise à un régime spécial. Les anciennes municipalités y furent remplacées par autant de *maires* et d'*adjoints ;* il y avait, en outre, un *commissaire général de police*, pour toute la localité, assisté de commissaires subordonnés ; et un *conseil municipal*, unique également (2). A partir de la loi du 15 ventôse an XIII, les villes de Bordeaux, Lyon et Marseille cessèrent d'être

(1) Voir comme ouvrages généraux, ceux mentionnés plus haut, p. 157, note 1, et p. 176, note 1.

(2) Cfr. à cet égard l'arrêté du 9 messidor an VIII.

divisées en plusieurs municipalités : elles n'eurent plus qu'un maire, assisté d'adjoints.

La commune de Paris seule conserva pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire une organisation particulière : l'administration de la capitale continua à être répartie entre douze arrondissements municipaux, dans chacun desquels la loi du 28 pluviôse an VIII plaçait un maire et deux adjoints ; un préfet de police unique était chargé de tout ce qui concernait la police ; le conseil général du département de la Seine, enfin, remplissait les fonctions de conseil municipal.

1123. Plus tard, des lois particulières ou des décrets impériaux établirent des commissaires *généraux* ou *spéciaux* de police dans des villes qui n'avaient pas cent mille habitants (1). Dans les départements belges, Anvers et Ostende eurent d'abord un commissaire général ; mais, à partir de 1811, Ostende n'eut plus qu'un commissaire spécial (2). Les commissaires généraux ou spéciaux de police exerçaient leurs attributions non seulement dans la ville de leur résidence mais encore dans la banlieue (3). Le préfet de police de Paris exerçait même son autorité dans tout le département de la Seine (4).

1124. *Les maires et adjoints.* Dans les communes de 2500 âmes et au-dessous, il y avait un *maire* et un *adjoint ;* dans les communes de 2500 à 5000 habitants, un maire et *deux* adjoints ; dans les villes de 5000 à 10.000 habitants, *un* maire, *deux* adjoints et *un* commissaire de police; dans les villes dont la population excédait 10.000 habitants, il y avait, outre le maire, les deux adjoints et le commissaire de police, un adjoint par 20.000 habitants d'excédent et un commissaire par 10.000 habitants d'excédent.

(1) Loi du 9 floréal an XI, et décrets du 23 fructidor an XIII et du 25 mars 1811.
(2) Décret du 25 mars 1811.
(3) Décret du 23 fructidor an XIII, art. 20.
(4) Arrêté du 3 brumaire an IX.

1125. Aux termes de la loi du 28 pluviôse, le premier Consul nommait les *maires* et *adjoints* des communes de plus de 5000 âmes ; le préfet les nommait dans les autres (art. 18 et 20) (1).

1126. La loi du 28 pluviôse n'assignait aucune durée aux fonctions des maires et adjoints. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X décida que leur mandat serait de cinq ans : ils pouvaient être renommés (art. 13, C. X). Des arrêtés du 14 nivôse et du 3 germinal an XI décidèrent que le premier renouvellement des maires aurait lieu en l'an XV (2).

1127. La loi du 28 pluviôse an VIII accordait aux préfets le droit de *suspendre* les maires et adjoints, dans les villes de moins de 5000 habitants. La suspension des maires et adjoints des villes de plus de 5000 habitants appartenait au chef de l'Etat.

Il appartenait également au chef du Gouvernement de destituer les maires et adjoints (art. 41, C. VIII).

1128. Les maires et adjoints devaient être choisis dans la liste de notabilité communale. Après la suppression de cette liste, le premier Consul dut choisir les maires à sa nomination parmi les membres du conseil municipal (3).

1129. Le *préfet de police*, les *commissaires généraux* ou *spéciaux de police* et les *commissaires de police* étaient nommés par le Gouvernement (4).

1130. *Le conseil municipal.* Le conseil municipal se composait, suivant la population de la commune, de dix, de

(1) Voir l'arrêté d'exécution du 19 floréal an VIII.

(2) Un décret du 15 avril 1806 décida que le premier renouvellement s'effectuerait pour le 1er janvier 1808.

(3) Voir à cet égard un avis du Conseil d'Etat en date du 14 nivôse an XI. — Sur la nomination des maires de Paris, voir l'arrêté du 2 frimaire an XII.

(4) Arrêté du 19 nivôse an VIII et loi du 28 pluviôse an VIII, art. 18.

vingt ou de trente membres. Le conseil comptait dix membres dans les communes de 2500 âmes et au-dessous, et trente dans les communes de plus de 5000 âmes. Dans les villes de plus de 100.000 âmes, les maires et adjoints comptaient dans le nombre de trente (1). Dans les autres, ils ne comptaient pas dans le nombre de membres attribué au conseil (2), mais le maire faisait cependant partie du conseil qu'il présidait de droit (3).

Un arrêté du 25 vendémiaire an IX stipulait : " Les membres des conseils municipaux ne seront pas nécessairement portés au nombre fixé par la loi : il suffira qu'il y ait le nombre nécessaire pour délibérer, c'est-à-dire les deux tiers " (4).

1131. La loi du 28 pluviôse an VIII confiait aux préfets la nomination des membres des conseils municipaux (5). A partir du Consulat à vie, la nomination passa au Gouvernement dans les communes de 5000 âmes et au-dessus, mais les assemblées de canton étaient admises à présenter deux citoyens pour chacune des places (art. 10, C. X) (6). Le Gouvernement nommait d'ailleurs librement aux vacatures qui se produisaient dans l'intervalle des renouvellements normaux (7).

1132. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X donna au mandat des conseillers municipaux une durée de vingt ans ; ils devaient être renouvelés par moitié tous les dix ans (art. 12). Dans le système de la loi du 28 pluviôse (art. 20),

(1) Arrêté du 9 messidor an VIII, abrogé par le décret du 4 juin 1806.

(2) Voir à cet égard un avis du Conseil d'État en date du 14 nivôse an XI.

(3) Arrêté du 2 pluviôse an IX et décret du 4 juin 1806.

(4) Cfr. art. 90, C. VIII. Voir plus haut, n° 621.

(5) Voir l'arrêté d'exécution du 19 floréal an VIII, art. 12, et l'arrêté du 9 messidor an VIII.

(6) Voir à cet égard l'arrêté du 19 fructidor an X et le décret du 17 janvier 1806 contenant le régime organique des élections. Voir plus haut, nos 727 et 807.

(7) Décret du 17 janvier 1806, art. 40.

les membres des conseils municipaux étaient nommés pour trois ans seulement. Les arrêtés du 19 fructidor an X et du 14 nivôse an XI fixèrent à l'an XI le premier renouvellement par moitié des conseils municipaux. L'autre devait avoir lieu en l'an XX. Le sort devait désigner les membres sortants (1).

1133. La loi du 28 pluviôse an VIII n'exigeait des membres des conseils municipaux aucune condition spéciale d'éligibilité, et un arrêté du 25 vendémiaire an IX déclara même que les propriétaires forains pourraient en exercer les fonctions. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X se montra plus exigeant. Son art. 11 décida que les candidats présentés par les assemblées de canton pour les places de conseiller municipal devaient être choisis sur la liste des cents plus imposés du canton. " Je propose, avait dit Réal au Conseil d'Etat, qu'il y ait un quart des membres des conseils municipaux élus sans condition de contribution. „ Sur quoi le premier Consul observa : " Les plus imposés portent plus d'économie dans les dépenses de la commune ; ils n'abusent pas des centimes additionnels ; ils sont intéressés à créer d'autres ressources. Cependant, je consens à l'amendement. „ " Mais, dit Thibaudeau, le Conseil consulté le rejeta, moins libéral encore que le premier Consul „ (2). La liste des cent citoyens les plus imposés devait être arrêtée et imprimée par ordre du préfet (3) (art. 11, C. XII). Lorsque le chef de l'Etat pourvoyait aux vacatures qui se présentaient dans l'intervalle des renouvellements normaux, il devait également choisir parmi les plus imposés (4).

1134. Avant le Concordat, les préfets rencontrèrent dans le recrutement des autorités locales les mêmes difficultés que celles qu'ils avaient rencontrées pour la formation des

(1) Sur le tirage, voir l'art. 82 de l'arrêté du 19 fructidor an X et l'art. 1 de l'arrêté du 14 nivôse an XI.

(2) *Mémoires sur le Consulat*, p. 293.

(3) Cfr. sur la revision de cette liste, le décret du 19 fructidor an X, art. 75 et suiv., et celui du 25 thermidor an XIII.

(4) Art. 40 du décret du 17 janvier 1806.

conseils généraux et des conseils d'arrondissement (1). Comme les sujets les plus capables se montraient généralement hostiles ou défiants, les préfets furent souvent contraints, suivant l'expression de l'un d'eux, “ ou de laisser les communes sans magistrats, ou de faire choix d'hommes totalement incapables, peu probes, ennemis du système républicain ou enfin perdus dans l'estime publique „ (2). En janvier 1801, Anvers n'avait encore ni maire, ni adjoints, ni conseil municipal !

Après le rétablissement de la paix avec l'Autriche (3) et la restauration du culte, les difficultés diminuèrent, et, sous l'Empire, le Gouvernement obtint même souvent pour remplir les fonctions de maire, le concours des membres de la plus ancienne noblesse du pays. C'est ainsi qu'un de Mérode et un d'Ursel occupèrent successivement les fonctions de maire de Bruxelles (4).

§ 2. *Les attributions des autorités municipales* (5)

1135. Attributions des autorités municipales. La loi du 28 pluviôse an VIII ayant enlevé aux autorités municipales, pour en investir les sous-préfets et les conseils d'arrondissement, les fonctions qui leur avaient été attribuées lors de la

(1) Voir plus haut, n° 1109. — Cfr. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, pp. 329 et suiv.

(2) Rapport du général Ferrand, préfet de la Meuse inférieure, 14 prairial an VIII, cité par Lanzac, *ouv. cité*, t. I, p, 331.

(3) Traité de Lunéville, en date du 20 pluviôse an IX (9 février 1801).

(4) Cfr. plus haut, n° 814; Poullet, *Quelques notes*, etc., pp. 77-80; et pour la France, St-Yves, *ouv. cité*, p. 144.

(5) Sur les attributions et le fonctionnement des autorités municipales, il faut consulter surtout [Lagarde]. *Instruction donnée par le préfet du département de Seine-et-Marne aux maires du département*, Paris, 1809, 1 vol. petit in-8°, 244 pp. Cet ouvrage a eu plusieurs éditions, dont la dernière est intitulée : Lagarde, *Instruction générale sur les devoirs ou fonctions des maires et autres fonctionnaires municipaux*, Paris, 1827. — Consulter aussi Fleurigeon, *ouv. cité*; l'ouvrage anonyme : *Manuel alphabétique des maires, de leurs adjoints et des commissaires de police*, Paris, an XIII (plu-

suppression des districts (1), les autorités locales se trouvèrent, sous le Consulat et l'Empire, ramenées aux fonctions que leur avait assignées l'Assemblée constituante dans le décret organique du 14 décembre 1789. Ces fonctions se distinguaient, on se le rappelle, en *fonctions propres* — la gestion des intérêts locaux — et en *fonctions déléguées* — la gestion régionale des intérêts généraux (2).

Les principes consacrés par le décret du 14 décembre 1789 ne subirent, sous le Consulat et l'Empire, aucune atteinte. Mais des modifications diverses furent introduites dans le détail de leur application, spécialement au point de vue des fonctions d'administration générale déléguées aux autorités locales. C'est ainsi que l'organisation de l'administration des contributions directes et celle des autres régies financières réduisit considérablement la part prise par les autorités locales à l'exécution des lois de finances: par contre, le rétablissement des rapports entre l'Eglise et l'Etat les mêla de nouveau à l'administration du temporel du culte. Le rôle des autorités locales dans le domaine de la conscription, de l'instruction publique, de la bienfaisance publique, etc., varia également avec les changements introduits dans les lois organiques sur la matière.

1136. Répartition des fonctions entre les diverses autorités locales. Tandis que, sous le régime précédent, les autorités municipales exerçaient en collège les attributions de leur compétence, il en était autrement dans le système de la loi de pluviôse. Cette loi répartissait les fonctions municipales entre le maire et ses adjoints, d'une part, et le conseil municipal, de l'autre, de telle manière que chacune de ces autorités avait ses attributions propres.

1137. *Le maire.* On peut dire qu'en principe la plénitude des fonctions municipales, en matière d'administration, de

sieurs éditions); Lanzac de Laborie, *La domination française*, *passim*; St-Yves, *ouv. cité*, *passim*; etc. Quant aux monographies locales, elles sont en général fort incomplètes.

(1) Voir plus haut, n° 262.

(2) Voir plus haut, nos 263 et suiv.

police et d'état civil était dévolue aux *maires* et *adjoints*. " Les maires et adjoints, disait l'art. 13 de la loi du 28 pluviôse an VIII, rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint : relativement à la police et à l'état civil, ils rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales de canton, les agents municipaux et adjoints. „

1138. *Les commissaires généraux ou spéciaux de police.* Dans les villes où il y avait un commissaire général ou spécial de police, une partie capitale des attributions des maires, en matière de police générale ou locale, rentrait dans la compétence de ce fonctionnaire. " La section de l'intérieur, raconte Thibaudeau, avait présenté au Conseil d'Etat un projet de loi portant établissement de commissaires généraux de police à Brest et à Toulon. La section préférait l'envoi d'inspecteurs de police dans les ports, sans caractère ostensible. Le premier Consul dit : " Cela ne peut pas suffire. Ces inspecteurs n'auraient pas le pouvoir d'arrêter, car nous ne pouvons marcher qu'avec la loi. Il faut donc un magistrat qui ait un caractère ostensible et une autorité légale. Actuellement la police appartient aux maires : le maire de Brest est obligé d'avoir des ménagements, il tremble pour la moindre chose. Il faut un homme étranger à toute considération locale „ (1).

L'arrêté du 5 brumaire an IX (2), relatif aux fonctions des commissaires généraux de police, plaçait sous leur direction dans le domaine de la police générale : la délivrance des passe-ports, l'exécution des lois sur la mendicité et le vagabondage, la police des prisons (3), des maisons publiques, des attroupements, de la librairie et de l'imprimerie, des théâtres (4), des poudres et salpêtres, des cultes, etc. ; et dans le domaine municipal : la petite voirie, la liberté de la

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 404.

(2) Voir aussi les décrets du 23 fructidor an XIII et du 25 mars 1811.

(3) Voir plus haut, n° 1077.

(4) Leur droit de police fut précisé à cet égard par le décret du 17 frimaire an XIV.

voie publique, la salubrité et la sécurité de la cité, la sûreté du commerce, les mercuriales, les approvisionnements, etc.

Les commissaires généraux avaient même certaines attributions administratives. Ils ordonnançaient les dépenses de réparation et d'entretien de leurs hôtels; ils faisaient les marchés, baux et adjudications pour le balayage, l'enlèvement des boues, l'arrosage et l'illumination de la ville, etc. Ils prescrivaient les dépenses extraordinaires, en cas d'incendie ou de débordements, déterminaient le nombre et le traitement de leurs hommes et des agents placés sous leurs ordres, etc. (1).

1139. *Rapports entre maires et adjoints.* Ces rapports furent nettement fixés par l'article 7 de l'arrêté du 2 pluviôse an IX : " Le maire sera chargé seul de l'administration : il aura seulement la faculté d'assembler ses adjoints, de les consulter lorsqu'il le jugera à propos, et de leur déléguer une partie de ses fonctions. „ — " Le nouveau système administratif, écrivait Fleurigeon (2), repose sur deux principes : administrer doit être le fait d'un seul; et juger le fait de plusieurs. D'après ce système, l'administration municipale est individuelle, et elle est tout entière dans les mains du maire : tous les actes qui en résultent doivent donc être faits par le maire seul, ou en son nom, et dans aucun cas, il n'y a lieu à délibération entre lui et ses adjoints. „

En cas de maladie, d'absence ou de tout autre empêchement momentané du maire, le premier adjoint le remplaçait

(1) Le préfet de police exerçait à Paris et dans le département de la Seine, des attributions analogues à celles des commissaires généraux de police. — Voir plus haut, nos 1123 et 1138. — De même que dans son recueil *Paris sous la réaction thermidorienne et pendant le Directoire*, 5 vol., Paris, 1896 et suiv., M. Aulard avait reproduit les rapports de police du bureau central (voir plus haut, n° 265), de même dans *Paris sous le Consulat*, 2 vol., Paris, 1900, il a reproduit les rapports de la préfecture de police. Ces ouvrages font partie de la collection publiée sous le patronage du conseil municipal (Cfr. plus haut, p. 319, note 2).

(2) *Ouv. cité*, t. I, p. 79. — Cfr. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. I, p. 336.

momentanément (1). Dans les communes un peu populeuses, il y avait plusieurs adjoints parce que le législateur était persuadé, dit toujours Fleurigeon (2), que le maire serait obligé " dans toutes les communes un peu populeuses ou étendues de déléguer aux adjoints une partie de ses fonctions pour les exercer concurremment avec lui, quoique toujours en son nom „.

Une seule fonction permanente était dévolue aux adjoints : " les fonctions de ministère public, près les tribunaux de police, disait l'art. 1 de la loi du 27 ventôse an VIII, sont remplies par les commissaires de police dans les lieux où il en est établi ; et dans les autres, par les adjoints du maire. „

1140. *La compétence du conseil municipal.* La compétence du conseil municipal se limitait, d'après l'art. 15 de la loi du 28 pluviôse an VIII, aux points suivants : 1° entendre et débattre le compte des recettes et dépenses municipales, que le maire rendait au sous-préfet, lequel l'arrêtait définitivement ; 2° régler le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs ; 3° régler la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants ; 4° donner son avis sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui peuvent être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs. Des lois particulières, en matière d'instruction publique et de conscription, notamment, vinrent augmenter de ci de là les attributions du conseil municipal.

§ 3. Le fonctionnement des autorités locales

1141. Conseil municipal. *Session. Présidence. Délibérations.* Le conseil municipal, pour l'exercice de ses attributions, tenait des sessions. " Il s'assemblera, disait l'art. 15

(1) *Ouv. cité,* t. I, p. 118.
(2) Fleurigeon, *ouv. cité,* t. I, p. 80.

de la loi du 28 pluviôse, chaque année le 15 pluviôse et pourra rester assemblé quinze jours. Il pourra être convoqué extraordinairement par ordre du préfet „ (1).

Le maire présidait, de droit, le conseil municipal. En cas d'absence, maladie ou autre empêchement, il était remplacé par un adjoint, en suivant, lorsqu'il y en avait plusieurs, l'ordre de leur nomination. Hors ce cas, les adjoints n'avaient pas entrée au conseil municipal (2). Dans les villes de Lyon, Marseille et Bordeaux, où il y eut jusqu'en 1805 plusieurs municipalités, il fut d'abord décidé que le plus âgé des maires présiderait le conseil municipal (3), mais l'arrêté du 2 pluviôse an IX chargea le préfet de désigner un des maires pour présider le conseil municipal.

En vertu de l'article 90 de la constitution de l'an VIII, le conseil municipal ne pouvait prendre de délibérations que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents.

1142. Bureaux. *Le secrétaire en chef.* La loi du 28 pluviôse an VIII gardait le silence au sujet de l'obligation pour les communes d'avoir un secrétaire en chef. C'est que la création d'un secrétaire pour chaque municipalité eût été un fardeau trop onéreux pour les petites communes ; d'autre part, le secrétaire n'eût pas trouvé dans les petites communes une occupation suffisante pour l'y fixer. “ Ces considérations, dit le *Manuel des maires*, ont déterminé le ministre de l'intérieur à écrire le 6 nivôse an IX aux préfets une circulaire par laquelle il leur proposait de réunir les fonctions de secrétaire et celles de maître d'école dans les mêmes mains, en alliant ainsi deux intérêts bien précieux à chaque commune. Il les a en conséquence invités à organiser l'un par l'autre, et à profiter du besoin où sont les municipalités d'avoir un secrétaire, pour établir les maîtres d'école. Par ce moyen, la dépense sera supportée avec d'autant moins de

(1) Un décret du 14 février 1806 fixa la session du 1er au 15 mai.
(2) Arrêté du 2 pluviôse an IX.
(3) Arrêté du 9 messidor an VIII.

peine, que l'utilité en sera mieux sentie „ (1). Lorsque la création d'un secrétaire était jugée nécessaire par les préfets, la nomination du titulaire appartenait au conseil municipal mais devait être confirmée par le préfet (2).

1143. Pouvoir réglementaire. Sauf les cas particuliers d'administration intérieure, où la loi du 28 pluviôse prévoyait expressément l'intervention du conseil municipal, le pouvoir réglementaire appartenait aux maires, comme héritiers principaux des attributions administratives et comme héritiers exclusifs des attributions de police exercées par les administrations municipales de l'époque directoriale (3).

Le Code pénal de 1810, à l'instar de la loi du 19 juillet 1791, punissait de peines de police les contraventions aux règlements locaux relatifs aux matières qu'il indiquait.

1144. Finances locales. *Dépenses et ressources des communes.* Le Consulat et l'Empire n'introduisirent pas de modifications radicales dans les règles établies par la loi du 11 frimaire an VII quant aux recettes et aux dépenses des communes. Celles-ci continuèrent, comme par le passé, à pourvoir, en tout ou en partie, à certaines dépenses d'intérêt

(1) *Manuel alphabétique des maires, de leurs adjoints et des commissaires de police*, édition de Paris an XIII, 1805, t. II, p. 533.

(2) Fleurigeon, *ouv. cité*, t. I, p. 85, qui invoque la circulaire du ministre d'intérieur du 6 nivôse an IX. — Un avis du Conseil d'Etat, en date du 2 juillet 1807, rappela que les employés des maires, même les secrétaires, n'avaient aucun caractère public. — Le préfet de la Dyle institua " des secrétaires d'arrondissement rural „ qui faisaient les écritures d'un certain nombre de communes. — Sur ces secrétaires et leurs devoirs, voir des circulaires dans la Coll. Huyghe, 2e série, t. XII, p. 405, et t. XIII, p. 312.

(3) Fleurigeon, *ouv. cité*, t. 1, p. 83. Voir pour le détail des matières où le maire possédait un certain pouvoir réglementaire, l'arrêté du 5 brumaire an IX et le décret du 23 fructidor an XIII : tenir compte spécialement des art. 2, 9, 11, 16, 17, 18, 19, 27 de l'arrêté du 5 brumaire an IX, et de l'article 2 du décret du 23 fructidor an XIII. Voir en outre, à titre d'exemple, dans la Coll. Huyghe, de nombreux règlements décrétés par le maire de Bruxelles : 2e série, t. XI, p. 438 ; 3e série, t. III, pp. 394, 412 ; t. VIII, p. 374 ; t. X, pp. 420 et suiv., 426 ; t. XV, pp. 384 et suiv. ; etc., etc.

général (1). Il n'est pas possible de suivre ici dans le détail les modifications survenues dans la législation sous ce rapport. Elles varièrent avec les époques. Signalons toutefois que les traitements des juges de paix et de leurs greffiers furent mis à charge des départements.

1145. Au point de vue des ressources communales, le Consulat et l'Empire donnèrent une grande extension au système des *octrois* (2).

Après la création de l'administration des droits réunis, le préfet de la Dyle trouva même un moyen ingénieux pour faire profiter les communes rurales des ressources que pouvaient procurer des taxes indirectes sur les consommations. " A compter du 1er nivôse an XIII, décidait un arrêté préfectoral du 13 frimaire an XIII, il sera perçu dans toutes les communes de ce département où n'existe pas d'octroi particulier, une taxe municipale sur les bières, les eaux de vie, de grains et genièvre, et le tuage des bestiaux, conformément au tarif annexé au présent arrêté. Cette taxe sera perçue au profit des communes, par les employés de la régie des droits réunis, par addition aux droits établis par le Gouvernement par la loi du 5 ventôse an XII, et suivant le mode de perception déterminé par cette loi. Les produits de cet octroi seront exclusivement affectés à l'acquit des dépenses municipales ; il en sera formé pour tout le département, une masse commune, pour être répartie, en proportion des besoins, entre

(1) Un décret du 24 floréal an XIII ordonna un prélèvement de 5 % sur les octrois et revenus des communes pour les dépenses des compagnies de réserve (voir plus bas, n° 1240) ; un décret du 23 juillet 1811 ordonna un prélèvement de 1 % pour la dotation de l'hôtel des invalides ; le décret du 11 juin 1810 mit la moitié du traitement des préfets à la charge des communes (cfr. plus haut, p. 758, note 2) ; etc.

(2) Cfr. sur l'organisation des octrois municipaux en général, les lois du 27 frimaire an VIII (Coll. Huyghe, t. I, p. 3), et du 5 ventôse an VIII, ainsi que les arrêtés du 13 thermidor an VIII, du 28 ventôse et du 29 germinal an XII. Sous l'Empire, un nouveau règlement général fut décrété le 17 mai 1809 : voir en outre l'avis du Conseil d'Etat du 26 avril 1811 et les décrets du 29 juin 1811 (Coll. Huyghe, t. XIII, p. 35), du 26 juillet 1811, du 4 mai 1812, du 25 septembre et du 11 décembre 1813.

les communes du département autres que celles où il existe des octrois particuliers „.

Les impôts de consommation (1), la location des places dans les halles, marchés, etc. prirent dès lors dans les finances locales une importance beaucoup plus grande que les centimes additionnels aux contributions directes (2). La loi budgétaire du 13 floréal an X établit comme règle générale que dans l'établissement des centimes additionnels le maximum de 5 centimes par franc ne pouvait être dépassé. Mais des lois particulières autorisèrent un assez grand nombre de communes à établir, à titre exceptionnel et pour des objets nettement spécifiés, des centimes additionnels au delà du maximum normal (3).

1146. Au nombre des ressources communales figurait le revenu de leurs biens. La loi budgétaire du 20 mars 1813 (4) décida : " Les biens ruraux, maisons et usines, possédés par les communes sont cédés à la caisse d'amortissement (5), qui en percevra les revenus à partir du 1er janvier 1813... Les communes recevront en inscriptions cinq pour cent, une rente proportionnée au revenu net des biens cédés, d'après la fixation qui en sera déterminée par un arrêt du Conseil (d'État). „

1147. *Fixation des dépenses et des recettes.* Les conseils municipaux dressaient chaque année un aperçu des recettes

(1) Le décret du 8 février 1812 chargea l'administration des droits réunis de la perception des octrois. — Sur l'octroi de Bruxelles, voir les tarifs, etc., dans la Coll. HUYGHE, 2e série, t. I, p. 411 ; t. III, pp. 91 et 418 ; t. VI, p. 442 ; t. X, p. 436.

(2) Il y eût dans quelques villes des taxes spéciales, comme à Anvers, par exemple, une taxe sur les façades. Coll. HUYGHE, 3e série, t. VII, p. 300.

(3) Voir de nombreux exemples dans la Coll. HUYGHE, 3e série, *passim.*

(4) Voir, en outre, le décret du 6 novembre 1813.

(5) La caisse d'amortissement était une caisse de l'Etat, distincte et séparée de la Trésorerie nationale. Elle avait été créée par la loi du 6 frimaire an VIII. Voir sur cette caisse, STOURM, *Les finances du Consulat*, pp. 244 et suiv.

et des dépenses locales (1). Adressé par le maire au sous-préfet, et transmis par celui-ci avec son avis au préfet, le budget communal était définitivement arrêté par ce fonctionnaire (2). Cependant, le budget des communes ayant plus de vingt mille francs de revenu était simplement soumis à l'avis du préfet ; c'était le Gouvernement, sur la proposition du ministre de l'intérieur, qui l'arrêtait définitivement (3).

1148. Dans les communes ayant une recette supérieure à vingt mille francs, il y avait un receveur communal, nommé par le conseil municipal et destitué par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du maire et l'avis du sous-préfet. Le décret du 27 février 1811 attribua à l'Empereur la nomination du receveur communal, mais le conseil municipal était admis à présenter trois candidats. Dans les autres communes (4), le percepteur des contributions directes était préposé à la recette et à la dépense locale (5).

Les maires mandataient les dépenses. Mais, à peine de responsabilité personnelle, le préposé aux recettes communales ne pouvait payer les mandats qu'à concurrence de la somme fixée par l'autorité supérieure pour chaque chapitre de dépenses.

1149. *Comptes.* Chaque année les conseils municipaux étaient appelés à entendre le compte des deniers communaux, que leur rendait chaque receveur de commune, ainsi que le compte d'administration à rendre par les maires, conformé-

(1) Sur les règles à suivre dans les communes de plus de cent mille âmes et à Paris, voir les art. 26-28 et 36-43 de l'arrêté indiqué dans la note ci-après.

(2) Un arrêté du 4 thermidor an X traça des règles précises pour la confection, etc., des budgets et comptes communaux. — Voir en outre les décrets du 6 frimaire an XIII, du 12 août 1806 et du 28 mars 1807.

(3) Voir à cet égard les arrêtés du 4 thermidor an X et du 17 germinal an XI, ainsi que les décrets du 6 frimaire an XIII, du 12 août 1806 (Coll. Huyghe, t. IV, p. 390) et du 28 mars 1807.

(4) Cfr. la loi du 11 frimaire an VII (voir plus haut, n° 274), et les décrets du 30 frimaire an XIII et du 28 mars 1807.

(5) Sur le contrôle auquel les receveurs étaient soumis, voir le décret du 27 février 1811.

ment à la loi du 28 pluviôse an VIII. Le compte, avec les observations du conseil et les pièces justificatives, était ensuite transmis au sous-préfet qui l'envoyait au préfet, avec ses observations également. Le préfet arrêtait les comptes(1), et les renvoyait aux maires avec toutes les pièces. Le préfet adressait au conseiller d'État chargé des dépenses des communes, le résultat de tous les comptes des communes et de leur revision pour l'année précédente. Les contestations sur les décisions des préfets étaient soumises au Gouvernement, qui décidait en Conseil d'État (2).

(1) Un décret du 29 germinal an XII décida que les comptes des villes ayant plus d'un million de revenu seraient arrêtés par le ministre de l'intérieur, sauf recours au Gouvernement s'il y avait lieu. Cfr. plus bas, nº 1207.

(2) Sur la subordination hiérarchique et la tutelle auxquelles les communes étaient soumises, voir plus haut, nos 276, 678, 1099, 1114, 1118, 1135, 1144 et suiv. Cfr. le décret du 5 avril 1811, etc.

LIVRE VI

Les finances publiques

CHAPITRE I

LES IMPÔTS SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE

1150. L'œuvre capitale du Consulat et de l'Empire dans le domaine des contributions publiques fut l'organisation d'un système habilement combiné d'*impôts indirects sur les consommations* (1). A ce point de vue, la politique financière du régime issu du coup d'État de brumaire réagit nettement contre les idées qui avaient prévalu depuis le début de la Révolution (2). Dans l'ordre des *impôts directs*, au contraire, le Consulat et l'Empire respectèrent, en règle générale, l'œuvre des Conseils législatifs de l'époque directoriale. Mais les règles relatives à l'assiette et au recouvrement de ces impôts furent notablement améliorées.

1151. La constitution du 22 frimaire an VIII, à la différence de celle de l'an III, ne traitait qu'incidemment des questions fiscales, et les textes épars qui leur étaient consacrés mettaient plutôt en relief les prérogatives du Gouvernement que celles des assemblées législatives (3). " Le Gouver-

(1) Cfr. Stourm, *Les finances du Consulat*, Paris, 1902, pp. 176 et suiv.
(2) Voir plus haut, nº 337.
(3) Voir plus haut, nºs 280 et 363, et plus bas, nºs 1204 et 1205.

nement, disait son art. 45, dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres. „ Plus tard, la formule du serment de l'Empereur (1) comporta l'engagement de sa part " de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'en vertu de la loi „.

§ 1. *Les impôts directs*

1152. Les impôts directs en vigueur sous le Consulat et l'Empire étaient, comme à la fin du Directoire, les suivants : 1° l'impôt foncier ; 2° la contribution personnelle, mobilière et somptuaire ; 3° l'impôt des patentes ; 4° la contribution des portes et fenêtres.

I. — L'IMPÔT FONCIER (2)

1153. L'IMPÔT FONCIER SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE. Tout en respectant l'organisation générale donnée à l'impôt foncier par la loi du 3 frimaire an VII, le Consulat et l'Empire introduisirent dans son fonctionnement diverses modifications, comme l'attribution à des agents de l'État de la confection des matrices des rôles et de la perception de l'impôt, le décrètement du cadastre, etc. (3). D'autre part, le pouvoir législatif s'efforça, dans la répartition de l'impôt entre les divers départements, de corriger les inégalités qui étaient résultées de la base défectueuse adoptée à l'origine (4).

(1) Voir plus haut, n° 860.

(2) La levée de l'impôt foncier sous le Consulat fut réglée : pour l'an VIII (1799-1800), par les lois du 17 fructidor an VII et du 11 frimaire an VIII ; pour l'an IX (1800-1801), par la loi du 25 ventôse an VIII ; pour l'an X, par la loi du 21 ventôse an IX ; pour l'an XI, par la loi du 13 floréal an X, et pour l'an XII, par la loi du 4 germinal an XI. Pour l'époque de l'Empire, voir les lois indiquées plus bas, p. 821, note 2. — Cfr. plus bas, nos 1200 et 1201.

(3) Ces modifications furent introduites soit par les lois annuelles relatives à la levée de l'impôt foncier (voir la note ci-dessus), soit par des lois spéciales comme celle du 3 frimaire an VIII créant la direction des contributions directes, celle du 19 ventôse an IX, etc.

(4) Voir plus haut, n° 287.

C'est ainsi que la loi du 25 ventôse an VIII mit pour l'an IX cinq millions à la disposition du ministre des finances pour dégrever les départements qui seraient jugés surtaxés ; c'est ainsi encore que la diminution du principal de l'impôt, décrétée par la loi du 21 ventôse an IX, à la suite de l'exemption des forêts et bois nationaux, fut principalement appliquée aux départements surchargés ; etc. (1).

1154. Assujettissement a l'impôt. La loi du 19 ventôse an IX (10 mars 1801) avait, en effet, ajouté une exception nouvelle au principe qui voulait que toutes les propriétés foncières quelconques fussent assujetties à l'impôt foncier (2). Elle décréta que les *bois* et *forêts nationaux* ne paieraient point de contribution (3). " Le produit des bois de l'État en l'an IX, dit M. Stourm, atteignait trente-deux millions à peine, et le montant de leurs contributions ne s'élevait pas à moins de onze à douze millions. La moyenne représentait donc une imposition supérieure au tiers de leur revenu : on voit que les répartiteurs n'avaient pas eu la main légère " (4).

1155. Assiette de l'impôt. *Fixation du contingent communal.* Les règles relatives à la répartition du principal de la contribution foncière entre les diverses subdivisions du territoire ne subirent d'autres modifications que celles résultant des changements survenus dans l'organisation administrative. La répartition entre les départements continua à être faite par la loi annuelle. Le conseil général de département répartissait le contingent départemental entre les divers arrondissements, et le conseil d'arrondissement entre les diverses communes de son ressort (5).

1156. *Fixation du contingent individuel. Création de la direction des contributions directes* (6). Dès le début du

(1) Stourm, *Les finances de la Révolution*, t. I, pp. 209 et suiv.
(2) Voir plus haut, nº 284.
(3) Le principe fut appliqué pour la première fois à l'exercice de l'an X (1801-1802). Cfr. la loi du 21 ventôse an IX.
(4) Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 209.
(5) Voir plus haut, nos 286 et suiv., 1111, 1112 et 1121.
(6) Stourm, *Les finances du Consulat*, pp. 180 et suiv.

Consulat, une réforme capitale fut introduite dans l'assiette de l'impôt foncier : au lieu d'être confiée aux autorités locales, cette opération fut désormais attribuée à une administration spéciale dépendante du ministère des finances et créée tout exprès à cette fin. L'*agence des contributions directes* dont nous avons parlé (1) et qui avait déjà notablement accru, en cette matière, la part d'action du pouvoir central, n'avait pas répondu aux espérances de ses fondateurs. La loi du 3 frimaire an VIII prit une mesure radicale. “ Il sera établi, disait l'art. 3, dans chaque département, une direction des recouvrements des impositions directes, composée d'un directeur, un inspecteur, et un nombre de contrôleurs proportionné à l'étendue du département ; lequel nombre ne pourra cependant excéder celui de deux, par arrondissement de recette. La direction des contributions, ajoutait l'art. 5, sera chargée uniquement de la rédaction des matrices des rôles, d'après le travail préliminaire et nécessaire des répartiteurs, de l'expédition des rôles et de la vérification des réclamations faites par les contribuables... „

En maintenant l'intervention du collège des répartiteurs (2) dans le travail de la confection des matrices, la loi du 3 frimaire an VIII continuait à assurer la représentation des contribuables dans cette opération capitale. En confiant à un fonctionnaire *ad hoc* — le contrôleur — la direction immédiate du travail matériel relatif à la rédaction des matrices, à l'expédition des rôles, etc., le législateur assurait efficacement l'assiette régulière de l'impôt (3).

Les rôles étaient rendus exécutoires par les préfets.

1157. *Établissement d'un cadastre parcellaire* (4). Une seconde réforme dans l'assiette de l'impôt foncier est due à l'Empire : c'est l'établissement d'un cadastre parcellaire.

(1) Voir plus haut, n° 296.

(2) Voir plus haut, n° 290.

(3) Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 178 et suiv.

(4) Id., t. I, pp. 147 et suiv., 192 et suiv.

" L'exactitude, disait déjà un rapport à la Constituante (1), qu'il serait désirable d'apporter dans la répartition des contributions ne peut s'obtenir que par un cadastre, et c'est un ouvrage réservé à nos successeurs. „ Quelques années d'expérience n'avaient pas tardé à mettre en lumière l'impérieuse nécessité qu'il y avait de donner pour base à l'assiette de l'impôt foncier un état détaillé, descriptif et évaluatif de toutes les propriétés foncières, rigoureusement exact, c'est-à-dire basé sur des mesurages et des expertises sérieusement organisés.

Les renseignements qui servaient de base à la confection des matrices étaient, en effet, fort incomplets, faute de contrôle et de mesurages sur place. C'est ainsi que de nombreuses parcelles étaient omises, que d'autres n'étaient pas renseignées avec leur contenance vraie, ni par suite évaluées à leur valeur (2). De là, des réclamations en nombre immense. " Les plaintes deviennent si universelles et si vives, disait le ministre des finances Gaudin, que le Gouvernement ne peut se dissimuler la nécessité de s'occuper sérieusement des moyens de tranquilliser les esprits „ (3). Un arrêté du 11 messidor an X décida en conséquence la création d'une commission de sept membres " pour s'occuper sans délai des moyens d'obtenir, dans la répartition de la contribution foncière, la plus grande égalité „.

1158. Dès l'an XI, les premières mesures pratiques furent décrétées pour remédier à la situation. Un arrêté du 12 brumaire an XI (4) décida l'arpentage et l'évaluation de

(1) Rapport fait le 15 mai 1791, au nom du Comité, sur la répartition de la contribution foncière en 1791, cité par M. Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 192.

(2) Pour y remédier, on recourut dans plusieurs départements au renouvellement général des matrices des rôles (voir plus haut, nos 294 et 297). — Cfr. pour la Dyle, un arrêté du préfet en date du 15 pluviôse an XIII. Coll. Huyghe, t. II, p. 419.

(3) Rapport aux Consuls, du 1er ventôse an IX, cité par Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 196.

(4) Voir dans la Coll. Huyghe, 2e série, t. XI, p. 167, l'indication des communes du département de la Dyle, auquel l'arrêté s'appliquait, et dans le t. XIII, p. 447, une instruction du préfet sur la matière.

dix-huit cents communes disséminées sur tous les points de la France, désignées par le sort (1). On espérait avec cette donnée pouvoir fixer ensuite par analogie les revenus de toutes les autres communes de l'Empire. Il ne s'agissait d'ailleurs encore que d'un cadastre par *masses de culture :* l'arpentage devait présenter, non toutes les propriétés en détail, mais seulement les masses des différentes cultures. " Ainsi, disent De Brouckere et Tielemans (2), une terre labourable, une vigne ou une prairie de trente arpents, quoique partagée entre dix propriétaires, ne formait qu'une figure ou polygone du plan. L'expertise ou évaluation des revenus devait s'opérer de la même manière, de sorte qu'au lieu d'évaluer la part de chaque propriétaire on n'évaluait que la masse. „ Un arrêté du 27 vendémiaire an XII étendit la mesure de l'arpentage et de l'évaluation par masses de culture à toutes les communes (3). Lorsque le travail fut à peu près achevé, les préfets insistèrent pour qu'on n'en fît pas usage. L'application des résultats aux communes non arpentées ni expertisées leur parut devoir soulever des réclamations nouvelles et fondées ; d'autre part, le cadastre par masses de culture n'apportait aucune amélioration à la répartition individuelle, il ne remédiait pas aux inégalités de contribuable à contribuable, lesquelles, justement, soulevaient le plus de réclamations. " Votre système d'imposition, disait un jour Napoléon au Conseil d'État (4) à propos de la contribution foncière, est le plus mauvais de toute l'Europe. Il fait qu'il n'y a ni propriété, ni liberté civile, car la vraie liberté civile dépend de la sûreté de la propriété. Il n'y en a point dans un pays où l'on peut chaque année changer la cote du contribuable. Celui qui a trois mille francs de rente ne sait

(1) Cfr. la note 4 de la page précédente.

(2) *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. IV, *verbo* Cadastre, p. 17.

(3) Cet arrêté ne fut pas inséré au *Bulletin des lois*, mais un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 11 ventôse an XII, en ordonna l'exécution dans le département de la Dyle. Coll. HUYGHE, 2e série, t. XIII, p. 447.

(4) THIBAUDEAU, *Mémoires sur le Consulat*, p. 178. — Cfr. plus haut, n° 297.

pas combien il lui en restera l'année suivante pour exister. On peut absorber tout son revenu par la contribution. „ Pour mettre un terme à ces difficultés, il n'y avait décidément que l'exécution d'un cadastre parcellaire, opération longue, coûteuse, sans doute, mais vraiment efficace. La loi du 15 septembre 1807, art. 23 et suivants, en décréta la confection (1). A la fin de l'Empire, le travail n'était pas loin d'être achevé dans le quart des communes.

1159. *Demandes en décharge ou réduction, etc.* D'après la loi du 3 frimaire an VII, la loi annuelle des finances aurait dû déterminer à un chiffre maximum la proportion que la cotisation de chaque contribuable ne pouvait pas dépasser (2). Mais la loi de finances relative aux contributions de l'an VIII fut la dernière qui observa cette prescription (3). Il semble que la masse des réclamations dépassait la possibilité des vérifications.

Les réclamations en vue du rappel à l'égalité proportionnelle, pour suppression de double emploi, etc., continuèrent à être admises (4). L'arrêté du 24 floréal an VIII réglait la procédure à suivre. Ces réclamations étaient de la compétence des conseils de préfecture. Le même arrêté permettait aux préfets d'accorder sur les fonds des non-valeurs, des remises aux contribuables qui avaient éprouvé des pertes totales ou partielles dans leurs revenus fonciers.

La loi du 15 septembre 1807 décida que dans les communes cadastrées, les réclamations pour surtaxe ne seraient plus admises, mais les propriétaires qui, par des grêles, gelées, inondations ou autres intempéries, perdaient la totalité ou une partie de leur revenu, pouvaient toujours se pourvoir en remise totale ou en modération partielle de leur cote. Le montant de ces remises ou modérations devait, comme précédemment, être pris sur les fonds de non-valeurs (art. 37).

(1) Voir sur les opérations du cadastre, les art. 23 et suiv. de la loi et le règlement du 27 janvier 1808.

(2) Voir plus haut, nº 297.

(3) Loi du 11 frimaire an VIII, art. 1.

(4) Voir plus haut, nº 297.

1160. Perception et recouvrement (1). La loi de finances pour l'an XIII, du 5 ventôse an XII (25 février 1804), supprima la mise en adjudication de la perception des contributions directes. Les adjudicataires se livraient, en effet, à une foule d'abus et commettaient au détriment des contribuables, de nombreuses indélicatesses (2). " Tous les percepteurs des contributions directes, disait l'art. 9 de la loi du 5 ventôse an XII, seront à la nomination du premier Consul. „ Leur traitement devait être fixé par le Gouvernement, mais ne pouvait s'élever au-dessus de cinq centimes par franc du montant des contributions qu'ils étaient chargés de percevoir.

Au lieu de simples préposés aux recettes, placés sous la dépendance des receveurs *généraux* de département (3), la loi du 27 ventôse an VIII établit dans chaque arrondissement, sous le nom de receveur *particulier*, un fonctionnaire de l'État (4).

1161. Le Consulat améliora également l'organisation des poursuites contre les contribuables en défaut. On se rappelle que la loi du 3 frimaire an VII avait maintenu, sans tempérament aucun, la rigueur des garnisons individuelles et des saisies (5). L'emploi de ces mesures n'étant entouré, par les lois qui les avaient rétablies, d'aucune garantie, les contribuables étaient livrés sans défense aux excès des agents du fisc. Mais un arrêté du 16 thermidor an VIII (4 août 1800), contenant règlement sur le recouvrement des contributions directes et l'exercice des contraintes, modifia cette situation.

(1) Voir dans la Coll. Huyghe, t. VIII, pp. 334 et suiv. un arrêté du 23 décembre 1807 du préfet de la Dyle contenant un règlement-instruction détaillé relatif à la perception des contributions directes.

(2) Cfr. pour la Belgique, Lanzac de Laborie, *La domination française*, t. I, pp. 178, 344, etc.

(3) Voir plus haut, p. 206, note 3.

(4) Sur le rôle des receveurs généraux et particuliers, voir Stourm, *Les finances du Consulat*, pp. 194 et suiv. — Un arrêté du 4 pluviôse an XI décida qu'il pourrait être établi des receveurs particuliers, à la nomination du premier Consul, dans les villes et communes dont le montant des rôles s'élevait au-dessus de quinze mille francs.

(5) Voir plus haut, nº 299, *in fine*.

Il exigea qu'avant de procéder à une saisie, les porteurs de contrainte remissent aux redevables arriérés un bulletin d'avertissement. Si cet avertissement restait lettre morte, le porteur de contrainte pouvait s'établir chez le contribuable, mais pour deux jours seulement... Si la mesure restait sans effet, il était, après de nouveaux délais, procédé à la saisie. Les redevables payant moins de quarante francs d'impôts n'étaient pas sujets à la garnison (1).

II. — LA CONTRIBUTION PERSONNELLE, MOBILIÈRE ET SOMPTUAIRE

1162. Les réformes du Consulat et de l'Empire. Les lois annuelles relatives à la levée de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire (2) ou des dispositions législatives spéciales introduisirent sous le Consulat et l'Empire des modifications diverses à cette imposition, tout en lui conservant l'organisation générale que lui avaient donnée les lois du 3 nivôse an VII (3). Les réformes introduites portèrent successivement sur la retenue des salaires, sur la taxe somptuaire et sur la contribution personnelle et mobilière proprement dite.

1163. Retenue sur les salaires. La loi du 25 frimaire an VIII (16 décembre 1799) abrogea la réduction progressive établie sur les traitements des fonctionnaires publics par la loi du 1er thermidor an VII et décida qu'à partir du 1er nivôse an VIII, la retenue proportionnelle de 5 % serait rétablie. A partir de l'an IX, toute retenue cessa (4).

(1) Voir Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 184.
(2) Voir pour l'an VIII (1799-1800), la loi du 11 frimaire an VIII; pour l'an IX : celle du 25 ventôse an VIII ; pour l'an X (1801-1802) : celle du 21 ventôse an IX ; pour l'an XI : celle du 13 floréal an X, art. 3 et suiv. ; pour l'an XII et pour chacune des années suivantes : la loi annuelle relative au budget de l'État. — Voir plus bas, p. 821, note 2.
(3) Voir plus haut, nos 309 et suiv.
(4) Avis du Conseil d'Etat en date du 27 vendémiaire an IX.

1164. Suppression de la taxe somptuaire (1). La loi du 24 avril 1806 (art. 69) supprima, à partir de 1807, l'impôt somptuaire. “ Les taxes somptuaires, disait Gaudin, qui avaient été établies, avant l'an VIII, sur les domestiques et sur les chevaux et voitures de luxe, donnaient lieu à des recherches fatigantes pour les contribuables, et excitaient des réclamations multipliées pour un produit médiocre „ (2).

1165. Contribution personnelle et mobilière. Les changements introduits dans l'organisation de la contribution personnelle et mobilière proprement dite concernèrent, entre autres, la fixation du contingent communal et des cotes individuelles, ainsi que la perception, le recouvrement et les poursuites.

1166. Assiette de l'impôt. *Fixation du contingent communal.* A partir de l'an XI, le montant de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire fut réparti entre les départements, et sous-réparti ensuite, sans distinction entre le contingent à obtenir de chacun de ses éléments en particulier (3). Il n'y eut plus lieu de tenir compte de ces éléments que pour la fixation du contingent individuel.

1167. *Fixation du contingent individuel.* “ Pour la formation des rôles, on établira, disait l'art. 4 de la loi du 13 floréal an X, la taxe personnelle de chaque individu, puis les taxes somptuaires de ceux qui y sont assujettis ; et la somme restante sera répartie en taxe mobilière. „ Les tarifs de la taxe étaient, d'ailleurs, maintenus. Cette taxe somptuaire, je l'ai déjà dit, fut supprimée à partir de 1807 (4).

En vertu de la loi du 26 germinal an XI, la contribution *personnelle* et *somptuaire* se répartissait à Paris sur des bases spéciales ; quant à l'impôt *mobilier*, la même loi autorisa la capitale à s'acquitter de son contingent par un

(1) Voir plus haut, n° 310.
(2) *Mémoires* cités, t. I, p. 227.
(3) Loi du 13 floréal, an X. — Cfr. plus haut, nos 309 et 311.
(4) Loi du 15 septembre 1807, titre VI.

prélèvement sur les produits de l'octroi (1). Cette mesure fut étendue plus tard à quelques grandes villes (2).

1168. Perception et recouvrement. Les innovations introduites par le Consulat et l'Empire dans le mode de percevoir et de recouvrer l'impôt foncier, concernaient toutes les contributions directes en général. Elles s'appliquaient dès lors à la contribution personnelle, mobilière et somptuaire (3).

III. — LES PATENTES

1169. Les réformes du consulat et l'empire. La contribution des patentes conserva pendant la durée du Consulat et de l'Empire l'organisation générale que lui avait donnée la loi du 1er brumaire an VII (4). Sauf des changements de détail à la taxation de certaines professions (5), il ne fut apporté de modifications importantes à l'organisation des patentes que sous le rapport des agents chargés de l'assiette et de la perception de l'impôt, et des autorités appelées à statuer sur le contentieux des réclamations (6).

1170. En exécution de la loi du 3 frimaire an VIII qui créait dans chaque département une direction des contributions directes, l'arrêté du 15 fructidor an VIII chargea les contrôleurs des contributions directes de dresser les tableaux des citoyens assujettis à la patente, d'établir la nature de leur commerce et la valeur locative de leurs habitations, boutiques, etc., le tout conformément aux règles de la loi

(1) Voir plus haut, n° 1145.
(2) Voir les arrêtés du 4e jour complémentaire an XI, du 13 vendémiaire an XII, etc.
(3) Voir plus haut, nos 1160 et 1161.
(4) Stourm, *Les finances de l'ancien régime*, etc., t. I, p. 290. — Voir plus haut, nos 318 et suiv.
(5) Par exemple, en vertu des art. 13 et suiv. de la loi du 13 floréal an X.
(6) Voir sur l'assiette et le recouvrement de l'impôt des patentes, une instruction détaillée du ministre des finances, en date du 30 fructidor an XI, dans la Coll. Huyghe, t. XI, pp. 284-311.

de brumaire. Après avoir été examinés par les maires, sous-préfets et préfets, ces tableaux étaient transmis au directeur des contributions directes, qui fixait le montant de la patente des divers redevables. Après vérification, le préfet rendait le rôle exécutoire.

1171. Les contribuables lésés étaient admis à réclamer contre leurs taxes. Ils avaient à suivre les formalités prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII concernant les décharges et réductions en matière de contributions directes (1).

1172. L'arrêté du 26 brumaire an X (17 novembre 1801) enleva à l'administration de l'enregistrement le recouvrement de la contribution des patentes pour l'attribuer aux percepteurs des contributions directes.

IV. — LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES

1173. Le Consulat et l'Empire maintinrent la taxe sur les portes et fenêtres, mais à partir de l'an XI, cette taxe devint, d'impôt de quotité qu'elle avait été jusqu'alors, un impôt de répartition, dont le montant fixé à l'avance par le législateur devait être intégralement recouvré. La loi du 13 floréal an X (3 mai 1801) qui prescrivit ce changement maintint cependant les tarifs antérieurs. On se rappelle (2) que ces tarifs établissaient des distinctions suivant la population des communes comme aussi suivant l'espèce de portes et de fenêtres. " Si d'après les matrices, disait l'art. 20 de la loi 13 floréal an X, la somme à imposer est au-dessus de la somme à payer en l'an XI par la commune, il sera fait une déduction proportionnelle par chaque cote. Si, au contraire, la somme à imposer est au-dessous de celle à payer pour

(1) Arrêté du 15 fructidor an VIII. — Cfr. plus haut, n° 1159.

(2) Voir plus haut, n°s 323 et suiv. — Cfr. les lois annuelles relatives à la levée des contributions directes sous le Consulat et l'Empire (voir plus haut, p. 790, note 2 et plus bas, p. 821, note 2). Quelques-unes d'entre elles introduisirent des modifications de détail : Voir, par exemple, l'art. 19 de la loi du 13 floréal an X et l'art. 14 de celle du 4 germinal an XI.

l'an XI, il sera fait, pour chaque cote, une augmentation proportionnelle. „

Un décret du 11 novembre 1813 ajouta 30 centimes additionnels au principal de l'impôt, qui s'élevait alors à 19 millions (1).

§ 2. Les impôts indirects

1174. Réformes du consulat et de l'empire. Deux réformes capitales caractérisèrent, au point de vue de l'organisation des impôts indirects, le régime consulaire et impérial (2) : 1° le rétablissement des impôts de consommation sur les boissons et sur le sel ; 2° le monopole des tabacs. Les droits d'enregistrement, de douane, etc. ne subirent que des modifications de détail.

1175. *La création des impôts de consommation* (3). Malgré les améliorations apportées par le Consulat dans le fonctionnement des impôts existants, en vue d'en assurer la productivité et le recouvrement rapide, les recettes normales de l'État ne suffisaient pas pour équilibrer les dépenses publiques. Plutôt que d'y pourvoir par la création d'impôts nouveaux sur les consommations, comme l'y invitait son ministre des finances (4), le premier Consul préféra, au début, de recourir à des moyens de finance *extraordinaires*, comme la vente de biens nationaux, les subsides étrangers, etc. (5). Plus tard, lorsque le régime issu de la révolution de brumaire parut suffisamment consolidé pour pouvoir braver au besoin l'impopularité qui pourrait s'attacher au rétablissement des taxes de consommation, le premier Consul se décida à compléter le système financier de la République par la création d'impositions de cette espèce. “ Le budget de 1803,

(1) Stourm, *ouv. cité*, t. 1, p. 273.

(2) Stourm, *Les finances du Consulat*, pp. 213-229.

(3) Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. 1, pp. 349 et suiv.

(4) Cfr. les *Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte (Gaudin), ancien ministre des finances*, t. I, et plus bas, n° 1184.

(5) Voir plus bas, n° 1202.

disait-il le 15 décembre 1803 au Conseil d'État (1), présentera sept cents millions de dépenses. Il y sera pourvu, cette fois, moyennant cent ou deux cents millions de subsides étrangers; mais on ne peut compter d'avoir toujours cette ressource; il faut penser à l'avenir et préparer un bon système de contributions. La sagesse vent de la prévoyance... Mon système de finances consisterait, ajoutait-il dans une autre circonstance (2), à établir un grand nombre de contributions indirectes, dont le tarif très modéré serait susceptible d'être augmenté à mesure des besoins. Six cent cinquante millions nous suffisent en ce moment, mais je veux avoir la faculté d'augmenter subitement ce revenu de cent millions en cas de guerre... J'ai d'ailleurs des ressources que n'auront pas mes successeurs, et il faut penser à eux... Je veux fonder et préparer pour mes successeurs des ressources sûres qui puissent leur tenir lieu des moyens extraordinaires que j'ai su me créer. „

I. — LES IMPÔTS DE CONSOMMATION SUR LES BOISSONS (3)

1176. Les boissons qui furent successivement grevées d'un impôt de consommation sont les vins, cidres et poirés, les bières et les eaux-de-vie.

1177. Droits sur les vins. Les vins furent peu à peu soumis à des droits multiples et variés. La loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) soumettait les vins vendus par les producteurs à un *droit de vente*, dit *droit d'inventaire*, de quarante centimes l'hectolitre, et les cidres et poirés à un droit analogue, de seize centimes. Pour assurer la perception de ce droit, il était fait chaque année, après les vendanges, un inventaire destiné à constater les quantités récoltées;

(1) Pelet (de la Lozère), *Opinions de Napoléon... recueillies par un membre de son Conseil d'État*, Paris, 1833, p. 235.

(2) Séance du 20 février 1806. Pelet (de la Lozère), *ouv. cité*, pp. 236-237. — Cfr. Stourm, *Les finances du Consulat*, pp. 213 et suiv., 219 et suiv.

(3) Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 349 et suiv.

l'année d'après, *avant* la récolte, il était fait un récolement pour constater les manquants. Le paiement s'effectuait sur ces manquants (1).

A ce premier droit, la loi du 24 avril 1806 (2) ajouta, d'abord, un droit proportionnel de vente, dit *droit de circulation,* de 5 °/₀ sur chaque vente ou revente en gros. Pour en assurer la perception, il fut décrété qu'aucun enlèvement ou transport de vins ne pourrait se faire sans passavant, délivré par l'administration. De là, le nom de droit de circulation donné à cette taxe. Les détenteurs de vins étaient, en outre, assujettis " aux exercices des employés „ (art. 31), c'est-à-dire à la visite de ceux-ci pour le recensement des quantités détenues.

La loi du 24 avril 1806 frappa, en outre, les vins du droit de vente, dit *de détail :* " il sera perçu, disait l'art. 33 de la loi, lors de la vente en détail des boissons spécifiées en l'art. 25 (vins, cidres, poirés, bières, eaux-de-vie) un droit égal au dixième du prix de vente. „

Pour en assurer la perception, les détaillants devaient déclarer les espèces et quantités qu'ils détenaient et se soumettre aux visites des employés. Les débitants étaient admis à contracter avec la régie un abonnement (3).

1178. La loi budgétaire du 25 novembre 1808 (4) supprima le *droit d'inventaire* et modifia le *droit de circulation.* Au lieu d'une taxe à la valeur, qui nécessitait la déclaration du prix de vente, le droit de circulation devint une taxe fixe, de 30, 40, 50 ou 60 cent. par hectolitre, suivant les départements. Ceux-ci avaient été, en raison du plus ou moins bon marché des boissons sur les lieux, rangés en quatre classes. La même loi porta le *droit de détail* à 15 °/₀.

(1) Dans les villes à octroi, les formalités et droits de l'inventaire pouvaient être supprimés et remplacés par un droit frappant à l'entrée les vendanges et fruits, ou les vins, cidres et poirés annuellement fabriqués. Art. 52, loi du 5 ventôse an XII ; voir aussi le règlement du 1er germinal an XIII.

(2) Voir le règlement d'exécution du 5 mai 1806.

(3) Règlement du 5 mai 1806, art. 30.

(4) Voir le règlement d'exécution en date du 21 décembre 1808.

Un décret du 5 janvier 1813 releva les droits de circulation et de détail.

La loi du 25 novembre 1808 généralisa, en outre, le *droit d'entrée* qui avait remplacé le droit d'inventaire dans les villes à octroi : " A dater du 1er janvier 1809, disait son art. 18, il sera perçu dans les villes ou bourgs de deux mille âmes et au-dessus, un droit d'entrée sur les boissons destinées à la consommation. „ Le tarif du droit progressait avec la population. De 30 centimes à l'hectolitre, dans les villes de 2000 à 4000 âmes, il s'élevait successivement à 40, 50, 60, 80 centimes pour atteindre 1 franc dans les villes de 15,000 à 20,000, 1 fr. 50 dans les villes de 20,000 à 30,000 âmes, etc., et 2 fr. 50 dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus. Les vins en bouteilles étaient soumis à un droit double de celui fixé pour les vins en cercles.

1179. Droits sur les bières. Les bières furent également assujetties, au début tout au moins, à des droits multiples. La loi du 5 ventôse an XII établit sur la *fabrication* des bières un droit de quarante centimes à l'hectolitre. Le droit était assis sur la contenance des chaudières (1). Pour assurer la perception, les brasseurs étaient tenus à des déclarations diverses et assujettis à la visite des employés, " même avant le lever et après le coucher du soleil „ (2).

A ce droit de fabrication, la loi du 24 avril 1806 ajouta les *droits de circulation* et *de détail,* que la loi du 25 novembre 1808 supprima.

A partir de cette loi, la circulation et la vente des bières devinrent entièrement libres, mais le droit sur la fabrication fut élevé à deux francs l'hectolitre. Un décret du 5 janvier 1813 porta le droit à trois francs l'hectolitre.

1180. Droit sur les eaux-de-vie. Les distillateurs d'eaux-de-vie furent successivement assujettis : 1° à un droit de licence ; 2° au droit de fabrication ; 3° au droit de circulation ;

(1) Voir le règlement du 20 floréal an XIII.

(2) Règlement du 1er germinal an XIII ; loi du 25 novembre 1808, art. 30.

4° à un droit de détail, et, enfin, 5° dans les villes ou bourgs de deux mille âmes ou plus, à un droit d'entrée.

La loi du 5 ventôse an XII assujettit les distillateurs de vins, grains, pommes de terre et autres substances, à un droit de *licence* de dix francs, et frappa en outre les eaux-de-vie d'un droit de *fabrication* de quarante centimes par hectolitre de substance mise en distillation. " Cette quantité, disait l'art. 70, sera évaluée par la contenance des chaudières, et en supposant que chaque chaudière fasse deux distillations par jour et travaille vingt-cinq jours par mois " (1).

A ce premier mode d'assiette de l'impôt, la loi du 25 novembre 1808 en substitua un autre. Elle assujettit les distillateurs à un droit de vingt francs par mois, par hectolitre de la contenance des chaudières en activité. Ceux qui déclaraient ne distiller consécutivement que pendant le tiers ou les deux tiers du mois, ne devaient payer que le tiers ou les deux tiers du droit normal.

La loi du 20 avril 1810 modifia une fois encore l'assiette de l'impôt. Il fut désormais assis sur les quantités fabriquées : 1 fr. 50 par hectolitre d'eau-de-vie à dix-sept degrés, deux francs par hectolitre d'eau-de-vie au-dessus de dix-sept degrés, et trois francs par hectolitre au delà de vingt et un degrés.

Pour assurer la perception du droit à la fabrication, les distillateurs étaient soumis aux formalités de l'exercice.

1181. Indépendamment du droit de fabrication, les eaux-de-vie furent soumises, à partir de la loi du 24 avril 1806, aux droits de vente, dits de *circulation* et de *détail*, dont nous avons parlé à propos des vins (2).

La loi du 25 novembre 1808 modifia l'assiette du droit de circulation. Au lieu d'être assis comme précédemment sur la valeur, il devint un droit fixe de 1 fr. 20 par hectolitre d'eau-de-vie en cercles, et de 5 francs par hectolitre d'eau-de-vie

(1) Des exceptions furent admises à cette présomption, par le décret du 3 vendémiaire an XIII (25 septembre 1804), en faveur des distillateurs de grains suivant le procédé hollandais.

(2) Voir plus haut, n° 1177.

en bouteilles. La même loi éleva à 25 °/₀ le droit de détail. Les droits de circulation et de détail furent de nouveau relevés par le décret du 5 janvier 1813.

A partir du décret du 12 octobre 1812, le *droit de détail* se superposa au *droit de circulation* même pour les eaux-de-vie qui, sans passer par un débit au détail, étaient directement livrées aux consommateurs.

1182. La loi budgétaire du 25 novembre 1808 assujettit les eaux-de-vie dans les villes et bourgs de deux mille âmes et au-dessus à un *droit d'entrée*, dont le taux progressait de 90 centimes à 7 fr. 50 l'hectolitre, suivant la population.

1183. En 1806, l'Empire retira des droits qu'il avait rétablis sur les boissons, une somme de trente-cinq millions; après la mise à exécution de la loi du 25 novembre 1808, le produit s'éleva à plus de cent millions (1).

II. — LES DROITS SUR LE SEL (2)

1184. ORIGINE. En l'an VII, le Conseil des Cinq Cents, après un débat de douze séances, avait voté l'établissement d'un impôt sur le sel, mais la résolution fut rejetée par les Anciens (3), que dominaient toujours les souvenirs des abus de l'ancienne gabelle. C'est un impôt " qu'on ne peut percevoir qu'à coups de fusil ", répétait l'opposition (4). Invité au début du Consulat par Gaudin, ministre des finances, à proposer le rétablissement de l'impôt sur le sel, Bonaparte s'y refusa. Mais plus tard, l'Empereur consentit à la mesure dont n'avait pas voulu le premier Consul. Ce fut même par de simples décrets impériaux — en attendant, il est vrai, " la loi à intervenir " — que l'impôt sur le sel reprit sa place dans la législation fiscale. " Les sels, disait le décret du 16 mars

(1) STOURM. *Les finances de l'ancien régime* etc., t. I, p. 361.

(2) STOURM. *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 318 et suiv.

(3) Séance du 4 ventôse an VII (18 février 1799).

(4) Cité par STOURM, *ouv. cité*, p. 320.

1806, provenant, soit des marais salants, soit des salines et fabriques de l'intérieur, ne pourront, à compter de la publication du présent décret, être introduits pour la consommation, soit par mer, soit par terre, qu'en payant le droit d'un décime par kilogramme. „ Le décret du 27 mars doubla le droit pour l'avenir, et ordonna l'inventaire " de tous les magasins, fabriques et entrepôts de sel établis dans toute l'étendue de l'Empire en deçà des Alpes (1), ainsi que de ceux embarqués sur tous navires, bateaux et autres embarcations. Les propriétaires de sel, ajoutait l'art. 3 du décret seront chargés par l'inventaire. „ Le système définitif fut établi par la loi de finances du 24 avril 1806, complétée par le décret, d'exécution du 11 juin de la même année. Cette loi combinait le rétablissement d'un impôt sur le sel avec l'abolition d'une taxe dont l'idée avait été empruntée aux impôts en vigueur dans les Pays-Bas autrichiens mais qui ne s'était pas acclimatée dans l'ancienne France : la taxe d'entretien des routes.

1185. Organisation. D'après la loi du 24 avril 1806, les droits sur les sels devaient être perçus, " mais pour cette seule fois „, sur les sels existant dans les magasins. A l'avenir, le droit de deux décimes par kilogr. était exclusivement perçu " sur tous les sels enlevés, soit des marais salants de l'Océan, soit de ceux de la Méditerranée, soit des salines de l'Est, soit de toute autre fabrique de sel „. Le droit était dû par l'acheteur au moment de la déclaration d'enlèvement. Le commerce du sel et la consommation restaient, pour le surplus, entièrement libres. " L'abolition des gabelles, disait l'exposé des motifs de la loi du 24 avril (2), fut justement considérée comme l'un des plus précieux bienfaits de la Révolution ; et puissent les destinées de la nation la préserver à jamais du retour d'une pareille institution ! Mais combien est différente des anciennes gabelles une contribution légère, uniformément perçue sur les lieux de production,

(1) Dans les départements du Piémont, la loi du 5 ventôse an XII avait établi une régie pour la vente du sel.

(2) Cité par Stourm, *ouv. cité*, t. I, p. 322. — Séance du Corps législatif du 14 avril 1806.

exempte de toute visite, de tout exercice. de tout monopole, et laissant au commerce la libre vente du sel ! L'ignorance, les préventions absurdes et la mauvaise foi pourraient seules introduire des comparaisons entre deux choses aussi disparates. „

Les employés des douanes et de la régie des droits réunis surveillaient l'intérieur des salines et des marais salants et contrôlaient la circulation dans un rayon de trois lieues à l'entour. “ Dans cette organisation, dit M. Stourm, il n'existe plus de barrières à l'intérieur, plus de monopole de vente, plus de greniers à sel, plus d'approvisionnement minimum obligatoire pour chaque famille, en un mot, l'attirail de l'ancienne gabelle disparaît complètement; le recouvrement étant concentré à l'origine chez le fabricant, aucune formalité vexatoire n'atteint plus le détaillant et le consommateur, dans l'intérieur du pays „ (1).

Le décret du 11 novembre 1813 décréta la perception de deux nouveaux décimes par kilogr. de sel. Au lendemain de l'Empire, en 1816, l'impôt rapportait 46 millions (2).

III. — LE MONOPOLE DES TABACS (3)

1186. Droit a la fabrication. Avant d'établir le monopole des tabacs, le Consulat et l'Empire commencèrent par perfectionner l'organisation de l'impôt sur la fabrication créé sous le Directoire. On se rappelle que le rendement fiscal était très minime (4). A partir de la loi du 29 floréal an X, l'assiette de l'impôt cessa d'appartenir exclusivement aux municipalités. “ Le directeur général de l'enregistrement fera former, disait l'art. 11 de la loi, par des préposés spéciaux. les rôles des fabricants. Ces préposés, assistés du maire de la municipalité ou de son adjoint, iront visiter les fabriques et arrêteront les dits rôles. „ C'étaient les mêmes préposés,

(1) *Ouv. cité,* t. I, p. 323.

(2) Stourm, *ouv. cité,* t. I, p. 324.

(3) Stourm, *Les finances de l'ancien régime* etc., t. I, pp. 386 et suiv.

(4) Voir plus haut, nº 358.

assistés du maire ou de l'adjoint, qui étaient désormais chargés d'estimer la quantité de tabac que chaque fabrique était présumée fabriquer par an. Les préposés de la régie de l'enregistrement étaient, en outre, spécialement chargés de l'inspection et de la surveillance des fabriques. Ils pouvaient même s'y transporter seuls, sans l'assistance du maire ou adjoint. La loi du 29 floréal an X augmentait également le taux du droit, fixé désormais à quatre décimes le kilo, " uniformément sur toute espèce de tabac fabriqué „.

1187. La loi budgétaire du 5 ventôse an XII confia l'assiette et la perception des droits sur le tabac à la régie des droits réunis, dont elle décrétait l'établissement (1). Elle modifia, en outre, le mode de perception du droit, assis désormais, au moment de leur entrée dans les fabriques, sur les quantités de feuilles de tabac soit étrangères, soit indigènes employées à la fabrication. Les fabricants devaient à cette fin tenir un registre des entrées et sorties de feuilles et des tabacs fabriqués.

1188. La loi du 24 avril 1806 éleva le droit à huit décimes par kilogramme, le basa sur le poids des feuilles employées à la fabrication, et ordonna, en outre, la perception sur les tabacs fabriqués d'une taxe de deux décimes, " qui sera payée par les fabricants, disait l'art. 46, lors de la vente de ces matières „. Les tabacs fabriqués devaient être revêtus, sous peine de confiscation, des marques et vignettes de la régie des droits réunis.

1189. Droit de licence. Indépendamment du *droit à la fabrication*, dont nous venons d'esquisser les vicissitudes, et du *droit de vente* établi par la loi du 24 avril 1806, le Consulat et l'Empire imposèrent à l'industrie des tabacs un droit de licence. " A compter de la publication de la présente loi, disait l'art. 31 de la loi du 5 ventôse an XII, aucune fabrique

(1) Voir dans la Coll. Huyghe, t. II, pp. 281-287, une instruction du conseiller d'Etat directeur de la régie des droits réunis, en date du 28 germinal an XIII, sur la perception de l'impôt des tabacs.

de tabac ne pourra être établie dans l'étendue de la République qu'en vertu d'une licence annuelle dont le prix sera réglé pendant les deux premières années par le Gouvernement, à raison de la localité où les fabriques seront établies, de l'éloignement où elles seraient des villes ou d'autres fabriques, et des dépenses qu'entraînerait la surveillance à exercer sur elles .. (1).

Le droit de licence frappait également les *simples débitants*. Il devait être fixé proportionnellement à la quantité de tabac que chacun d'eux serait présumé vendre, et sur la base d'un décime par kilogramme. Le décret du 30 thermidor an XII en fixa le taux minimum, suivant la population des communes, à 4, 6, 8, 10, 15, 20, 25, 30, 36 ou 50 fr. Si le débitant vendait plus que la quantité qui avait fait la base du prix de sa licence, il devait payer un supplément, également calculé sur le pied d'un décime par kilogramme.

1190. Le monopole des tabacs. Ces réformes successives avaient singulièrement augmenté le produit de l'impôt. Sur les seuls droits intérieurs, le fisc avait encaissé en 1810 21 millions. L'Empereur, en présence de ces résultats, se décida pour le rétablissement du monopole, qui fournirait, sans aucun doute, des ressources encore plus abondantes. La Constituante avait aboli le monopole comme incompatible avec la culture du tabac à l'intérieur. Mais la commission chargée par l'Empereur d'étudier la question du monopole crut avoir trouvé le moyen de concilier la culture indigène avec le privilège exclusif de l'État. Un décret du 29 décembre 1810 décida en conséquence : art. 1 " A partir de la publication du présent décret, l'achat des tabacs en feuilles, la fabrication et la vente, tant en gros qu'en détail, des tabacs fabriqués, sont exclusivement attribués à notre régie des droits réunis, pour tous les départements de l'Empire autres

(1) Voir à cet égard, au *Bulletin des lois*, les arrêtés du 4 frimaire an XIII et du 4e jour complémentaire an XIII, avec les tableaux annexés contenant la liste des fabriques avec indication de la licence imposée à chacune d'elles.

que ceux au delà des Alpes (1) et les sept départements au delà de l'Escaut. „ L'art. 2 pourvoyait aux intérêts de l'agriculture : “ La régie, disait-il, ne pourra s'approvisionner qu'en feuilles de tabac du sol français, à l'exception seulement d'un quinzième qu'elle pourra prendre en tabacs étrangers.„ Chaque année, le ministre des finances faisait connaître aux préfets la quantité d'hectares de terre qui pouvait être plantée dans chaque département, à raison des besoins du service de la régie. Celle-ci était tenue d'acheter et de payer comptant la totalité de la récolte (2), à des prix déterminés d'avance par catégories de qualités. Des commissions d'expertise intervenaient dans l'estimation des tabacs et la fixation des prix.

IV. — LES DROITS DE DOUANE

1191. La politique commerciale du consulat et de l'empire. Une loi du 29 floréal an X (19 mai 1802) avait accordé au Gouvernement le droit de hausser ou de baisser provisoirement les taxes de douane, d'établir ou de défendre des entrepôts, de prohiber ou de permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises. Les arrêtés pris par application de cette loi devaient être soumis au Corps législatif à sa plus prochaine session. Le Gouvernement usa assez fréquemment de cette prérogative, et ses arrêtés ou décrets furent incorporés dans diverses lois relatives aux douanes, dont les principales furent celles du 8 floréal an XI, du 22 ventôse an XII (13 mars 1804) et du 30 avril 1806.

Ces lois ne remanièrent qu'à propos d'articles particuliers le système de la loi des 2-15 mars 1791, maintenue dans son ensemble. Ces remaniements s'inspirèrent, les uns, de considérations purement fiscales, les autres, des néces-

(1) Le décret du 27 février 1811 soumit également à l'administration des droits réunis, la régie des tabacs dans les départements au delà des Alpes.

(2) Sur les mesures d'exécution, voir les deux décrets du 29 décembre 1810 ainsi que celui du 12 janvier 1811. — Des décrets du 7 mai, du 22 octobre et du 28 décembre 1811 fixèrent les prix des tabacs des manufactures impériales.

sités de la lutte contre l'Angleterre, quelques-uns, enfin, de vues protectrices en faveur de l'industrie nationale.

1192. Amélioration des recettes. Parmi les lois qui se préoccupèrent avant tout du point de vue fiscal, il faut signaler la loi du 8 floréal an XI qui releva notablement les droits d'entrée sur les denrées coloniales. Cette loi régla également le régime des entrepôts et celui de quelques transits locaux (1). Dès l'an XIII, le Gouvernement pouvait se féliciter des résultats obtenus. " Le tarif des douanes, disait l'exposé des motifs (2) de la loi du 2 ventôse an XIII relative au budget de l'Etat pour l'an XIII, le tarif des douanes, il y a quelques années, n'était que le résultat de calculs d'économie politique commerciale appliqués presqu'exclusivement à l'intérêt de notre culture, de nos manufactures et de notre industrie. On avait négligé de faire entrer dans les combinaisons qui préparèrent le tarif, l'idée, à la fois simple et juste, d'atteindre, par une imposition calculée sur le danger plus ou moins probable de la contrebande, les consommations de luxe et les objets dont la classe la plus nombreuse, loin de connaître le besoin, ignore même le nom et l'existence. Cette grave erreur n'a pas échappé aux regards de S. M. ; elle a usé avec une sage habileté du droit de changer le tarif des douanes (3) ; elle a fait d'utiles essais et substitué une branche féconde et bien entendue de revenu public à une perception languissante et mal organisée. S. M. n'eût atteint son but qu'imparfaitement, si elle n'eût en même temps élevé de plus fortes barrières contre la fraude. La double ligne des douanes en a déconcerté presque partout les ruses et les efforts... Plus la quotité de la perception s'élèvera, plus les frais de régie diminueront relativement, et on peut espérer alors de les voir réduits à 17 ou 18 %, au lieu de 21 % environ, à quoi ils se bornent déjà, et au lieu de 50 % qu'ils coûtaient il y a peu d'années. Cependant

(1) Voir également la loi du 1er pluviôse an XIII.

(2) Cfr. le *Procès-verbal des séances du Corps législatif*, pluviôse an XIII.

(3) Voir plus haut, no 1191.

le commerce, les manufactures, l'agriculture n'ont pas à réclamer, car les matières premières n'ont pas été imposées à l'entrée. Nos productions territoriales ou industrielles sortent sans droits ; et d'autre côté, la classe pauvre ou laborieuse n'a pas à se plaindre, car la consommation des objets qui ont été taxés n'entre pas dans ses habitudes, et les droits qui se perçoivent ne prennent rien sur ses besoins ordinaires „ (1).

1193. La lutte contre l'Angleterre (2). Il en arriva malheureusement sous l'Empire, comme jadis sous la Convention et le Directoire : le fonctionnement normal de la politique commerciale adoptée par le Gouvernement ne tarda pas être enrayé par des mesures de circonstance dirigées contre l'Angleterre.

Le traité d'Amiens (27 mars 1802) n'avait pas prononcé l'abrogation de la loi du 10 brumaire an V (3), relative à la prohibition des produits manufacturés de l'industrie et du commerce britanniques. Avant qu'un traité de commerce ne fût conclu entre les deux nations, la guerre s'était rouverte entre elles. Aussitôt, une loi du 22 ventôse an XII (13 mars 1804) vint étendre les prohibitions de la loi du 10 brumaire an V aux denrées coloniales et à toute marchandise quelconque provenant de fabrique ou de colonie anglaises. /

Des mesures plus graves furent décrétées en 1806. " Quand le désastre de Trafalgar, écrit M. Amé, eut fait avorter les projets de descente du camp de Boulogne, on s'attacha de plus en plus à la pensée de frapper la Grande-Bretagne dans son commerce et dans son industrie. La Convention et le Directoire avaient essayé vainement d'écarter ses produits de notre sol. L'Empereur voulut tenter une œuvre plus diffi-

(1) Sur le point de vue fiscal, dans la politique douanière de l'Empire, voir en outre, plus bas, le n° 1196.

(2) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. II, pp. 254 et suiv., et t. III, pp. 299 et suiv. ; 346 et suiv. ; Levasseur, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870*, t. I, ch. VI (Le commerce et le blocus continental) ; Alberto Lumbroso, *Napoleone e l'Inghilterra*, Roma.

(3) Voir plus haut, n° 355.

cile : il ne s'agissait de rien moins que d'isoler l'Angleterre du monde commercial. Le décret de Berlin du 21 novembre 1806 fut le signal de cette audacieuse entreprise. „ En vertu de ce décret," les Iles britanniques étaient déclarées en état de blocus „ (art. 1) ; tout commerce et toute correspondance avec elles étaient interdits ; le commerce des marchandises anglaises était défendu, et " toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques ou de ses colonies déclarée de bonne prise „ (art. 5) ; aucun bâtiment venant directement de l'Angleterre ou des colonies anglaises, ou y ayant été depuis la publication du décret, ne pouvait être reçu dans aucun port.

Plus tard, les décrets de Milan, du 23 novembre et du 17 décembre 1807, complétèrent ces mesures draconiennes. En vertu du premier, tous les bâtiments, qui, après avoir touché en Angleterre, pour quelque motif que ce fût, entreraient dans les ports de France devaient être saisis et confisqués, ainsi que les cargaisons, sans exception ni distinction de denrées et de marchandises. En vertu du second, tout bâtiment, de quelque nation qu'il fût, qui aurait souffert la visite d'un vaisseau anglais ou se serait soumis à un voyage en Angleterre, ou aurait payé une imposition quelconque au Gouvernement anglais, était pour cela seul déclaré dénationalisé, perdait la garantie de son pavillon, et était déclaré de bonne prise, s'il tombait au pouvoir des vaisseaux de guerre ou des corsaires français.

1194. Dans la lutte contre l'Angleterre, l'Empereur ne se contenta pas de prendre contre les produits de l'industrie et du commerce britanniques les mesures spéciales que je viens de rappeler. Il fit décréter, en matière de denrées coloniales notamment, des mesures d'un caractère plus général, qui ne visaient pas les seuls produits anglais. Depuis la reprise des hostilités, l'Angleterre avait continué à approvisionner indirectement la France de denrées coloniales. La loi du 30 avril 1806 vint relever très fortement les tarifs : les sucres tête et terré devaient désormais acquitter un droit de

(1) Amé, *Étude sur les tarifs de douane*, t. I, p. 43.

100 fr. par 100 kgr.; le poivre et le café 150 fr., le cacao 200 fr. En 1810 (1), les droits furent plus que doublés. Les cafés et les sucres terrés devaient payer 400 fr., le poivre 600 fr., le cacao 1000 fr., la cannelle fine et la muscade 2000 fr.

Des taxes aussi exorbitantes ne firent que surexciter la contrebande, " dont les spéculations, dit M. Amé (2), s'étaient organisées sur une grande échelle. Elle ne s'exerçait pas seulement sur les denrées coloniales, mais beaucoup de produits de l'industrie anglaise, que la mode recherchait toujours, malgré la loi, pénétraient aussi en fraude sur le territoire de l'Empire." Pour y mettre fin, l'Empereur rendit le fameux décret du 18 octobre 1810, qui instituait les cours prévôtales des douanes (3), et décrétait que les marchandises prohibées seraient, en cas de confiscation, publiquement brûlées, au lieu d'être vendues (4).

1195. *Licences.* Malgré tout, la contrebande restait florissante. Vers 1809, l'Empereur imagina de lui faire la concurrence par les *licences de commerce.* " Vers 1809, écrit l'historien de la ville d'Ostende (5), les licences de commerce ravivèrent un peu le port. Une licence était un permis accordé par le Gouvernement d'importer d'Angleterre des marchandises coloniales, pour une valeur, par exemple, d'un million, à la condition d'exporter pour la même valeur de marchandises françaises. On emballait à Paris et l'on expédiait sous la surveillance et le plomb de la douane, pour un million en vins, soieries, etc.; ces objets étaient embarqués tels qu'on les avait emballés, sans visite, à bord du navire

(1) Décrets du 8 février, du 5 août, du 5 octobre et du 1er novembre 1810. Lorsque les denrées coloniales arrivaient directement des colonies françaises sur bâtiments français, elles étaient exemptes. Les droits étaient réduits aux trois quarts, si les denrées arrivaient des mêmes colonies sur vaisseaux américains.

(2) *Ouv. cité*, t. I, p. 44.

(3) Voir plus haut, nº 1064.

(4) Voir sur la contrebande en Belgique, LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 360, et t. II, pp. 44 et suiv.

(5) PASQUINI, *Histoire de la ville d'Ostende et du port*, Bruxelles, 1842, p. 337.

licencié, qui aussitôt faisait voile pour l'Angleterre. Mais comme l'Angleterre les frappait de prohibition, à peine sortis du port, on les jetait à la mer et l'on se rendait ainsi librement à Londres prendre sa cargaison. D'un autre côté, l'Angleterre aussi exigeait que pour exporter de chez elle des denrées coloniales, on prît en même temps pour une valeur égale d'articles de ses manufactures... Les articles de manufacture anglaise étant également prohibés en France, on les jetait de même à la mer, à la sortie des ports anglais, et l'on ramenait un chargement de marchandises coloniales qui avait coûté en apparence, outre le prix d'achat et les immenses sacrifices qu'il avait fallu faire à Paris pour obtenir la licence (1), deux fois sa valeur en objets prohibés... Environ trois cents licences furent accordées aux différents ports dans l'espace de trois ans. Ostende y eut une large part et y dut le peu de prospérité, dont il jouit à cette époque. „

1196. La protection de l'industrie nationale. L'industrie française, garantie dans une large mesure de la concurrence étrangère par l'effet des mesures prises contre l'Angleterre, se laissa bientôt séduire par les profits de la protection douanière et ne tarda pas à obtenir du Gouvernement certains remaniements du tarif de 1791, qui ne s'inspiraient plus uniquement des nécessités de la guerre maritime (2). Déjà la loi du 8 floréal an XI (28 avril 1803), inspirée principalement, comme nous l'avons dit, par des visées fiscales (3), avait poursuivi accessoirement un but protectionniste. Elle élevait à huit cents francs les 100 kgr. la taxe des toiles de coton blanches, brochées, brodées ou rayées, autres que de provenance anglaise. Les manufacturiers auraient voulu davantage. De nouvelles satisfactions leur furent données par la loi du 22 ventôse an XII (13 mars 1804). Celle du 30 avril 1806, leur accorda même la prohibition des mousselines, des toiles de coton blanches et peintes, des toiles de fil et coton, des

(1) Le fisc prélevait sur ces licences une taxe de 50 %. — Cfr. Levasseur, *ouv. cité*, pp. 481 et suiv.

(2) Amé, *ouv. cité*, t. I, pp. 56 et suiv.

(3) Voir plus haut, n° 1192.

couvertures de coton et des cotons filés pour mèches de toute origine. Les cotons filés autres que pour mèches furent tarifés, sans distinction de degré de finesse, à sept cents francs par 100 kgr. Pour compenser les huit à dix millions de diminution que les produits de la douane allaient subir du chef de la prohibition des toiles de coton, la loi du 30 avril 1806 décréta une série d'augmentations de droits sur d'autres articles : la bimbeloterie, la mercerie, le fer en barres, la tôle, etc. Ces dernières augmentations avaient un caractère purement fiscal, de même que le droit de soixante francs par quintal établi sur les cotons en laine, jusque-là admis en franchise. Plus tard, notamment par les décrets du 11 juillet, du 5 août et du 12 septembre 1810, diverses taxes furent encore relevées, tantôt dans un but fiscal, tantôt dans un but protecteur. En général, ces modifications n'étaient que d'importance économique secondaire, sauf celles destinées à favoriser la pêche nationale (1), et celles concernant les cotons en laine. “ L'Empereur, toujours préoccupé, dit M. Amé (2), des moyens d'atteindre la Grande-Bretagne dans son industrie, avait conçu le projet de substituer l'usage de la toile de lin à celui des toiles de coton. Il offrait le prix de un million à quiconque inventerait un procédé de filature mécanique applicable au lin. „ Et c'est pour donner à l'industrie linière une protection indépendante de celle que lui assurait la prohibition des toiles de coton étrangères, qu'il releva, dans de très fortes proportions, la taxe des cotons en laine, sauf de ceux provenant du royaume de Naples.

1197. Si la politique commerciale du Consulat et de l'Empire recueillit, dans une assez large mesure, l'appui de l'industrie (3) et spécialement celui des industries textiles des départements belges (4), elle se heurta par contre à l'oppo-

(1) Décret du 12 septembre 1810.

(2) *Ouv. cité*, p. 60.

(3) Voir sur la situation de l'industrie à l'époque française, BRIAVOINNE, *Sur les inventions etc. dans l'industrie depuis la fin du XVIIIme siècle jusqu'à nos jours* (Mém. cour. Acad. roy., t. XIII. Bruxelles, 1838).

(4) Les chambres de commerce de Tournai, Verviers, Courtrai Gand, etc., félicitèrent notamment le Gouvernement à l'occasion du

sition persistante de l'agriculture, dont elle lésa d'ailleurs fortement les intérêts les plus légitimes, surtout en Belgique. Sous le régime autrichien, les Flandres et le Brabant exportaient l'excédent de leurs céréales en Angleterre ou en Hollande. L'annexion à la France ruina ce trafic. Dès le début de la Révolution, l'exportation des grains avait été interdite, par crainte de la famine (1). Sous le Directoire, la loi du 19 thermidor an IV (2), qui abolissait certaines prohibitions de sortie décrétées comme conséquence de la guerre, maintint formellement celle qui concernait les " grains de toutes sortes „ (3), et un arrêté du Directoire du 2 fructidor an IV ordonna la publication de cette loi en Belgique. Malgré les protestations des conseils généraux des départements belges, le Gouvernement consulaire et impérial persévéra (4) dans ce système désastreux pour l'agriculture belge. " Les stocks de grains, dit M. de Lanzac, s'amoncelaient et les prix allaient en s'avilissant „ (5).

décret qui ordonnait de brûler les marchandises anglaises (voir plus haut, n° 1194). Cfr. Levasseur, *ouv. cité*, t. I, p. 486, qui renvoie au *Moniteur*, décembre 1810 et janvier 1811, *passim*. — Sur la situation de l'industrie cotonnière et linière gantoise sous l'Empire, voir Varlez, *Les salaires dans l'industrie gantoise* (publication de l'*Office du travail*), Bruxelles, 1901, t. I, pp. 14 et 31, et t. II, p. xxiv. — La guerre maritime et le blocus continental empêchèrent, par contre, Anvers de profiter de la liberté de l'Escaut et des grands travaux ordonnés au port par Napoléon. Cfr. Génard, *Anvers à travers les âges, passim* ; Beetemé, *Anvers métropole du commerce et des arts*, Anvers, 1894, t. II, pp. 30 et suiv.; etc.

(1) Cfr. les décrets des 29 août-21 septembre 1789, 15-21 septembre 1790, 31 décembre 1791-14 janvier 1792, et 11 septembre 1793 (section IV), non publiés en Belgique.

(2) Voir plus haut, n° 355, *in fine*.

(3) Voir, en outre, la loi du 26 ventôse an V et l'arrêté du Directoire du 17 prairial an VII. — Cfr. les lois du 22 thermidor et du 3e jour complémentaire an V.

(4) Arrêté du 28 germinal an VIII. — Sur certaines exceptions de caractère temporaire, voir les décrets du 25 prairial an XII et du 5 nivôse an XIII.

(5) Lanzac de Laborie, *La domination française* etc., t. II, p. 41. — Voir aussi Id., t. I, pp. 359-362.

V. — AUTRES IMPÔTS INDIRECTS

1198. Les autres impôts indirects ne nous arrêteront pas longtemps. Les *droits d'enregistrement*, définitivement organisés par la loi du 22 frimaire an VII, ne subirent sous le Consulat et l'Empire que des modifications de détail, qui respectaient les principes fondamentaux de la législation directoriale (1). Il en fut de même du *timbre* (2). Le Consulat et l'Empire maintinrent de même les *droits de greffe*, établis par la loi du 21 ventôse an VII (3), et les *droits de transcription* et *d'hypothèque*, qui existaient déjà sous l'ancien régime et que les lois du 11 brumaire, du 9 et du 21 ventôse an VII avaient réorganisés vers la fin du Directoire (4).

La *taxe d'entretien des routes* fut supprimée à partir du 21 septembre 1806, en vertu de la loi de finances du 24 avril précédent. Cette taxe n'avait pu s'acclimater en France, et sa suppression servit de passe-port au rétablissement de l'impôt sur le sel (5).

Dès le début du Consulat, le bail de la *poste aux lettres* fut résilié et l'administration de ce service public confiée à une régie intéressée. Les tarifs de la poste aux lettres et de la poste aux chevaux subirent, en outre, divers remaniements (6). Il en fut de même de l'impôt sur les *transports*. La loi du 5 ventôse an XII, notamment, frappa le transport des marchandises (7).

(1) Voir plus haut, nos 345 et suiv.

(2) Voir plus haut, no 357. — Sur les cartes à jouer, voir, en dehors des textes cités plus haut, p. 239, note 2, l'arrêté du 19 floréal an VI, les décrets du 1er germinal et du 14 fructidor an XIII, du 16 juin 1808, du 9 février 1810.

(3) Voir, en outre, la loi du 22 prairial an VII.

(4) Voir aussi, sur les droits de greffe, le décret du 12 juillet 1808, et sur les droits d'hypothèque et de transcription, la loi du 24 mars 1806.

(5) Voir plus haut, no 1184.

(6) Voir, par exemple, les lois du 23 et du 27 frimaire an VIII, du 14 floréal an X et du 24 avril 1806, ainsi que l'arrêté du 20 floréal an XIII (Coll. Huyghe, t. II, p. 149).

(7) Voir, en outre, l'avis du Conseil d'Etat du 3 vendémiaire et le décret du 13 fructidor an XIII.

Indépendamment des impôts tant directs qu'indirects que nous avons énumérés jusqu'ici, l'État percevait des *taxes de navigation* (1), une *redevance sur les mines* (2) et des produits divers, comme ceux de la *Loterie* (3), etc.

CHAPITRE II

LES BUDGETS ET LES COMPTES

§ 1. *Les budgets* (4)

1199. Prescription constitutionnelle. La constitution du 22 frimaire an VIII prescrivait d'une façon formelle le vote annuel du budget de l'Etat. " Le Gouvernement, disait son art. 45, dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres. „

1200. Les budgets du consulat et de l'empire. Au début du Consulat, les recettes et les dépenses de l'État firent l'objet de lois séparées. C'est ainsi que les lois du 25 ventôse an VIII, du 21 ventôse an IX et des 13 et 14 floréal an X ordonnèrent respectivement la levée des impôts tant directs qu'indirects et des produits divers pour l'an IX, pour l'an X et pour l'an XI (5). Une loi du 19 nivôse an IX avait de même

(1) Loi du 30 floréal an X ; arrêté du 8 prairial an XI, décret du 4e jour complémentaire an XIII, etc.

(2) Loi du 21 avril 1810 et décret du 6 mai 1811.

(3) Loi du 9 vendémiaire an VI et arrêtés du 17 vendémiaire an VI et du 4 vendémiaire an IX.

(4) Stourm, *Les finances du Consulat*; Id., *Le Budget*; Besson, *Le contrôle des budgets en France* etc., pp. 311 et suiv.

(5) La levée des contributions directes, etc., pour l'an VIII avait été décrétée sous le Directoire par la loi du 17 fructidor an VII. — Voir, en outre, les lois du 11 et du 30 frimaire an VIII.

décrété le budget des dépenses pour l'an IX, et une loi du 17 floréal an X celui de l'an X (1).

1201. A partir de l'an XI, il n'y eut plus, en règle générale, chaque année qu'une loi annuelle de finances (2). Cette loi, fort complexe, contenait presque toujours des dispositions relatives aux cinq points suivants : 1° elle ordonnait la levée des *contributions* etc. pour l'année suivante ; 2° elle réglait le budget des *dépenses* pour l'année courante ; 3° elle allouait au Gouvernement des *crédits provisoires* pour l'exercice suivant ; 4° elle décrétait les *crédits complémentaires* nécessaires pour les exercices antérieurs ; 5° elle contenait des dispositions relatives aux lois organiques des divers impôts : c'est ainsi, par exemple, que la législation fiscale sur les droits réunis fut en grande partie établie, remaniée et développée par la loi annuelle de finances.

A partir de 1807, il arriva souvent que le Gouvernement vécut sur des crédits provisoires jusque vers la fin de l'exercice financier. C'est ainsi que le budget des dépenses pour 1808 ne fut décrété que le 25 novembre de cette année, que celui de 1809 fut décrété le 15 janvier 1810 et celui de 1812 le 20 mars 1813. Il arriva aussi, dans les dernières années de l'Empire, — j'ai déjà eu l'occasion de signaler le fait — que des impôts furent levés par un simple décret (3).

1202. Comparés aux budgets de l'époque précédente, ceux du Consulat et de l'Empire se distinguent par une

(1) Les dépenses pour l'an VIII avaient, en grande partie, été décrétées sous le régime précédent par des lois particulières à chaque ministère, notamment par celles du 26 fructidor (guerre), du 27 fructidor (justice), du 3me jour complémentaire (police) et du 6me jour complémentaire an VII (intérieur), etc. — Voir, en outre, les lois du 26 brumaire et du 22 ventôse an VIII. — Des crédits provisoires avaient été accordés, pour l'an IX, par la loi du 25 ventôse an VIII, et, pour l'an X, par la loi du 25 ventôse an IX.

(2) Suite des lois annuelles de finances : 4 germinal an XI ; 5 ventôse an XII ; 2 ventôse an XIII ; 24 avril 1806 ; 15 septembre 1807 ; 25 novembre 1808 ; 15 janvier 1810 ; 20 avril 1810 ; 15 juillet 1811 ; 20 mars 1813.

(3) Voir plus haut, nos 827, 1173, 1178, 1181, 1185, etc.

remarquable tendance à l'équilibre des recettes et des dépenses (1). Pour arriver à cet équilibre, le Consulat, au début surtout, dut recourir à des ressources extraordinaires, telles que la vente de domaines nationaux, etc. (2). Mais ces ressources ne constituèrent jamais qu'un appoint pour le budget de l'État, tandis qu'auparavant elles formaient la principale source de recettes.

1203. Les budgets, tels qu'ils étaient décrétés par le Corps législatif, n'étaient guère détaillés par nature de dépenses. Ils mettaient les crédits en bloc à la disposition du Gouvernement, par ministère. Mais les documents remis aux assemblées législatives à l'appui des propositions du Gouvernement, entraient dans des détails circonstanciés, surtout sous le Consulat (3).

§ 2. Le contrôle des budgets et des comptes (4)

1204. L'EXÉCUTION DU BUDGET ET LE MINISTRE DU TRÉSOR. Dans l'exécution des lois de finances, la constitution de l'an VIII restitua au pouvoir exécutif ses prérogatives normales. L'institution des commissaires de la Trésorerie, dont

(1) Il ne saurait être question d'analyser ici les budgets du Consulat et de l'Empire. On trouvera beaucoup de détails à cet égard dans STOURM, *Les finances du Consulat*, et dans les *Mémoires* etc. déjà cités du duc de Gaëte (Gaudin), ministre des finances.

(2) Sur les ressources extraordinaires au moyen desquelles le Consulat équilibra ses budgets, voir STOURM, *Les finances du Consulat*.

(3) Voir à cet égard, aux *Archives parlementaires*, les exposés de motifs, discussions, etc. de la loi annuelle de finances. — Il est à remarquer que sous l'Empire, toutes les ressources de l'Etat ne figuraient pas au budget décrété par le pouvoir législatif. L'Empereur disposait par décret du *domaine extraordinaire*, c'est-à-dire « des domaines et biens mobiliers et immobiliers que l'Empereur, exerçant le droit de paix et de guerre, acquiert par des conquêtes ou des traités soit patents soit secrets » (Sénatus-consulte du 30 janvier 1810). Cfr. plus haut, p. 620, note 1.

(4) BESSON, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, pp. 192 et suiv.; STOURM, *Le budget, passim*; etc.

l'intervention avait donné lieu à de si grosses difficultés sous le régime précédent, fut abolie, et ses attributions furent dévolues à l'un des ministres (1). " L'un des ministres, disait l'art. 56, est spécialement chargé de l'administration du trésor public : il assure les recettes, ordonne les mouvements de fonds et les paiements autorisés par la loi. Il ne peut rien faire payer qu'en vertu, 1° d'une loi, et jusqu'à la concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dépenses ; 2° d'un arrêté du Gouvernement ; 3° d'un mandat signé par un ministre. „

Le pouvoir exécutif reprenait ainsi la libre gestion du trésor public, et le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses publiques cessait d'appartenir à une autorité déléguée par les assemblées législatives. Confié d'abord au ministre des finances, le service de la trésorerie fut plus tard confié à un ministre spécial, le ministre du trésor (2).

1205. Le contrôle des comptes. *Les commissaires de la comptabilité.* La constitution de l'an VIII prescrivait la publicité des comptes de l'État : " Les comptes détaillés de la dépense de chaque ministre, disait l'art. 57, signés et certifiés par lui, sont rendus publics (3). „ D'après la loi du 19 nivôse an IX, le compte général des recettes et des dépenses publiques faites pendant l'année devait être rendu au Gouvernement par le ministre des finances, et présenté au Corps législatif dans le quatrième mois au plus tard de l'année suivante. " Le compte des recettes, disait l'art. 3, § 2 et § 3

(1) Voir plus haut, nos 367 et suiv.

(2) Voir plus haut, no 700. — Mollien, ministre du trésor, du 27 janvier 1806 à la fin de l'Empire, a laissé des mémoires intéressants pour l'histoire des finances : *Mémoires d'un ministre du trésor public*, Paris, 1898, 3 vol. — Sur le service du trésor et les fonctions des payeurs généraux et particuliers, voir les arrêtés du 5 germinal an VIII et du 18 frimaire an XII. La *Banque de France*, quoiqu'ayant certains liens avec l'Etat, n'était pas, comme aujourd'hui la Banque nationale de Belgique, chargée du service du caissier de l'Etat (voir sur la Banque de France, les lois du 24 germinal an XI et du 22 avril 1806, les statuts du 16 janvier 1808, ainsi que Stourm, *Les finances du Consulat*, pp. 230-243).

(3) Voir l'arrêté d'exécution du 1er nivôse an IX.

de cette loi, comprendra toutes les sommes reçues, et sera divisé en autant de chapitres qu'il y aura de différentes contributions et autres revenus publics. Le compte des dépenses comprendra toutes les sommes payées et sera divisé en autant de chapitres qu'il y a de ministères ; et on y joindra deux chapitres particuliers, l'un des frais de perception, l'autre de ceux du service de la trésorerie. „

Le contrôle des comptes était, comme précédemment, confié à une autorité dont la nomination était indépendante du Gouvernement. " Une commission de comptabilité nationale, disait l'art. 89 de la constitution, règle et vérifie les comptes des recettes et des dépenses de la République. Cette commission est composée de sept membres choisis par le Sénat dans la liste nationale „ (1). Un arrêté des Consuls du 29 frimaire an IX régla l'organisation et le fonctionnement de cette commission. Elle était tout à la fois chargée de la vérification, du contentieux et du règlement définitif des comptes des comptables. Un recours était ouvert auprès du Gouvernement contre ses décisions. Mais, disait l'art. 7 du règlement, " les décisions et arrêtés de la commission de comptabilité nationale recevront leur exécution provisoire, sans que le recours au Gouvernement puisse la suspendre „. Le Gouvernement statuait sur ces recours en Conseil d'État. Le décret du 11 juin 1806 vint préciser la compétence du Conseil à cet égard (2).

1206. *La cour des comptes.* La loi du 16 septembre 1807, complétée par le décret d'exécution du 28 septembre 1807, supprima la comptabilité nationale et la remplaça par une cour des comptes. " La cour des comptes, disait l'art. 2 de cette loi, sera composée d'un premier président, trois présidents, dix-huit maîtres des comptes, de référendaires au nombre qui sera déterminé par le Gouvernement, un procureur général et un greffier en chef. Il sera formé trois

(1) A partir de l'Empire, l'Empereur pourvut aux vacances qui se produisirent dans la comptabilité nationale. Cfr. le décret du 31 août 1806.

(2) Voir plus haut, n° 893.

chambres, ajoutait l'art. 3, chacune composée d'un président, six maîtres aux comptes : le premier président peut présider chacune des chambres. „ Les référendaires étaient chargés de faire les rapports. Chaque chambre ne pouvait juger qu'à cinq membres au moins.

Les membres de la cour des comptes étaient nommés à vie par l'Empereur, mais ceux qui feraient partie de la première organisation ne devaient recevoir le brevet à vie, qu'après cinq années d'exercice : " si, d'après cette épreuve, disait le décret du 18 septembre 1807, nous jugeons qu'ils aient justifié nos espérances „. Les présidents pouvaient être changés chaque année.

La cour des comptes prenait rang immédiatement après la cour de cassation et jouissait des mêmes prérogatives (1).

1207. La cour des comptes n'était pas seulement chargée de vérifier, de juger et d'arrêter les comptes des divers comptables de l'État ; elle était également chargée, aux termes de l'art. 11 de la loi, du jugement " des recettes et dépenses des fonds et revenus spécialement affectés aux dépenses des départements et des communes dont les budgets sont arrêtés par l'Empereur „.

" La cour ne pourra en aucun cas, disait l'art. 18, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits, sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. „ Les référendaires étaient toutefois invités, dans leurs rapports sur les comptes qu'ils vérifiaient, à noter spécialement les observations qui résulteraient à leurs yeux " de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits „ (art. 20). Ces observations faisaient chaque année l'objet d'un rapport spécial à l'Empereur.

(1) C'est ainsi que le premier président avait un traitement de 30.000 fr., les maîtres de compte de 15.000 fr., les référendaires de 1re classe de 6000 fr., etc. Décret du 28 septembre 1807.

1208. Les arrêts de la cour des comptes contre les comptables étaient exécutoires ; ils ne pouvaient être déférés au Conseil d'Etat que " pour violation des formes ou de la loi „ (art. 17) (1). Le comptable devait se pourvoir dans les trois mois " pour tout délai „.

Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État pouvait, dans le même délai et pour les mêmes motifs, être intenté par les ministres également.

(1) Voir plus haut, nº 893.

LIVRE VII

La force publique

1209. Tandis que la constitution de l'an III consacrait un titre entier à la force armée (art. 274-295) (1), celle de l'an VIII ne s'en occupait qu'incidemment : “ La garde nationale en activité est soumise aux règlements d'administration publique, disait l'art. 48 ; la garde nationale sédentaire n'est soumise qu'à la loi „. “ La force publique, disait l'art. 84, est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer. „

CHAPITRE I

L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER

Section I. — L'ARMÉE DE TERRE

§ 1. Le recrutement de l'armée

1210. LES RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. La loi du 19 fructidor an VI (5 septembre 1798) demeura, pendant le Consulat et l'Empire, la loi organique du recrutement de l'armée. L'organisation qu'elle donnait à la conscription subit cependant, en plusieurs de ses parties, d'importantes modi-

(1) Voir plus haut, nos 238, 377, 378, 384, 412, 418, etc.

fications, dont les unes tendaient à protéger l'intérêt des familles, les autres, l'intérêt de l'armée. C'est ainsi que la loi du 17 ventôse an VIII atténua, dans l'intérêt des familles, la rigueur du service personnel par la faculté du remplacement ; que celle du 6 floréal an XI consacra les exemptions pour motifs de famille ; ces mêmes lois entourèrent de garanties nouvelles l'octroi des dispenses ; etc. D'autre part, les lois relatives à la conscription ou les arrêtés d'exécution prirent des mesures diverses, dans l'intérêt de l'armée, comme celles ayant en vue d'assurer la rentrée effective des contingents réclamés ou la répartition des hommes entre les diverses armes suivant leurs aptitudes, etc.

Les réformes introduites par le Consulat et l'Empire en matière de conscription furent, en l'an XIII, codifiées en quelque sorte dans le décret du 8 fructidor an XIII, le dernier décret organique sur la matière (1).

1211. Volontaires. Les règles établies par la loi du 19 fructidor an VI concernant le recrutement des *volontaires* furent maintenues (2) et même étendues à l'armée de mer par des arrêtés du 23 frimaire et du 15 pluviôse an IX.

1212. L'obligation militaire. A partir de 1806, la première classe de la conscription de chaque année, au lieu de

(1) Voici la suite des lois décrétées relativement à la conscription, ainsi que les arrêtés ou décrets d'exécution, de l'an VIII à l'an XIII. Conscription de l'an VIII : loi du 17 ventôse an VIII (arrêté du 17 ventôse an VIII) ; conscriptions de l'an IX et de l'an X : loi du 28 floréal an X (arrêté du 18 thermidor an X) ; conscriptions de l'an XI et de l'an XII : loi du 6 floréal an XI (arrêté du 29 fructidor an XI ; Coll. Huyghe, t. XIII, pp. 83 et suiv.) ; conscription de l'an XIII : loi du 3 germinal an XII (décret du 8 nivôse an XIII ; Coll. Huyghe, t. I, p. 366) ; conscription de l'an XIV : loi du 27 nivôse an XIII (décret du 8 fructidor an XIII). — Pour la suite des actes législatifs décrétant des levées, voir plus bas, p. 840, note 2, et p. 841, notes 1-3.

(2) Cfr. le décret du 8 fructidor an XIII, art. 78. — Voir aussi l'arrêté du 3 thermidor an X et les décrets du 14 messidor an XII et du 2me complémentaire an XIII ; ainsi que des circulaires du préfet de la Dyle, dans la Coll. Huyghe, t. XII, 2me série, p. 399 ; t. VIII, 3me série, p. 363 ; etc.

comprendre comme précédemment les jeunes gens qui, au premier de l'an, avaient terminé leur vingtième année, comprit ceux qui, à cette époque, avaient terminé leur dix-neuvième année. C'est que l'année 1806 avait eu à fournir deux conscriptions : celle dite de l'an XIV (1805-1806), qui comprit les jeunes gens ayant terminé au 23 septembre 1805 (1er vendémiaire an XIV) leur vingtième année (1), et celle dite de 1806 (2), qui comprit, d'abord, conformément au principe de la loi de fructidor, les jeunes gens qui du 23 septembre 1805 au 31 décembre 1805 (c'est-à-dire avant l'ouverture de l'année) avaient accompli leurs vingt ans, et, en outre, tous les jeunes gens qui, depuis le 1er janvier 1805 et avant le 1er de l'an 1806, avaient terminé leur dix-neuvième année. Pour faire coïncider la classe de la conscription avec l'année du calendrier grégorien, rétabli depuis le 1er janvier 1806, il avait fallu faire porter la conscription sur un exercice de 15 mois et quelques jours.

Dans la suite, la première classe de la conscription de chaque année comprit toujours les jeunes gens qui, dans le cours de l'année précédente, avaient atteint ou auraient atteint l'âge de dix-neuf ans accomplis. Je dis : *ou auraient atteint*, car il arriva fréquemment, surtout à la fin de l'Empire, que les conscriptions furent levées par anticipation et portèrent ainsi sur des jeunes gens qui n'avaient pas effectivement atteint l'âge de dix-neuf ans accomplis.

1213. La rigueur de l'obligation militaire fut atténuée, sous le Consulat et l'Empire, par la faculté du remplacement et de la substitution, ainsi que par une série de dispenses diverses pour motifs de santé, de culte, de famille, etc. Il faut en esquisser ici l'économie.

1214. *Dispenses pour infirmités.* La loi du 17 ventôse an VIII, tout en maintenant la dispense de service actif pour cause d'infirmités ou d'incapacité physique, déjà reconnue par

(1) Levée en vertu de la loi du 27 nivôse an XIII (17 janvier 1805).

(2) Levée, en vertu du sénatus-consulte du 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805), par le décret du 3 août 1806.

la loi du 19 fructidor an VI, en subordonna la jouissance, pour les non indigents, à l'obligation de se faire remplacer. " Les réquisitionnaires et les conscrits de toutes les classes, disait son art. 2, qui ne pourraient supporter les fatigues de la guerre, et ceux qui seront reconnus plus utiles à l'Etat en continuant leurs travaux ou leurs études qu'en faisant partie de l'armée, seront admis à se faire remplacer par un suppléant. Les réquisitionnaires et les conscrits indigents, ajoutait l'art. 3, qui seront jugés incapables de supporter les fatigues de la guerre, obtiendront des congés définitifs, sans condition de remplacement. „

Les conscrits dont les pères et mères payaient, ou qui payaient eux-mêmes plus de cinquante francs " pour toutes leurs contributions directes réunies „, ne pouvaient être considérés comme indigents.

1215. La loi du 28 floréal an X relative aux conscriptions de l'an IX et de l'an X supprima, dans le chef des conscrits dispensés du service à raison d'infirmités qui les rendaient incapables de soutenir les fatigues de la guerre, l'obligation de se faire remplacer, mais leur imposa le paiement d'une taxe. " Dans le cas, disait-elle, où les individus désignés comme hors d'état de servir paieront, par eux ou par leurs pères, une somme supérieure à cinquante francs et de cent au plus (de contributions directes), ils paieront pour indemnité une somme égale à leur imposition annuelle. Au delà de cent francs d'imposition, l'indemnité sera augmentée de cinquante francs pour chaque vingt-cinq francs d'imposition au-dessus de cent francs, sans toutefois que l'indemnité puisse s'élever au delà de douze cents francs „ (1).

1216. *Immunités ecclésiastiques, etc.* Après le rétablissement de la paix religieuse, un arrêté des Consuls du 13 messidor X (2) décida que les sous-diacres seraient exempts de

(1) Cfr. sur ce point les dispositions du décret du 8 fructidor an XIII, art. 40 et suiv.

(2) Il est fait allusion à cet arrêté dans l'art. 14 de l'arrêté du 29 fructidor an XI décrétant la levée de la conscription des ans XI et XII. Coll. Huyghe, t. XIII, p. 89.

tout service militaire. Il en fut de même plus tard des normalistes et des Frères de la doctrine chrétienne (1).

1217. *Faveurs accordées pour motifs de famille.* La loi du 6 floréal an XI relative à la levée des conscriptions de l'an XI et de l'an XII introduisit les dispenses de service pour motifs de famille. Ses dispositions furent complétées par le décret du 8 fructidor an XIII. Les dispenses pour motifs de famille profitaient au conscrit dont le frère faisait, comme conscrit, partie de l'armée active ; à l'enfant unique d'une veuve ; à " l'aîné d'enfants orphelins au nombre de trois au moins, lui compris „ ; au conscrit, enfin, dont le père " vivant du travail de ses mains avait atteint l'âge de soixante-onze ans „.

Les circonstances donnant droit à l'exemption pour motifs de famille devaient être établies par pièces authentiques ou par certificats des maires et déclarations de trois témoins, pères de famille.

La dispense n'était pas absolue. Les conscrits dispensés étaient placés à la fin du dépôt de leur canton et les derniers appelés à marcher, si la classe entière était levée.

1218. *Contingent d'activité et de réserve.* Pendant le Consulat et de l'Empire, à partir de la conscription de l'an IX (2), le contingent annuel fut presque toujours divisé en deux fractions, dont l'une devait être immédiatement appelée sous les drapeaux et dont l'autre ne devait être levée que pour porter, en cas de nécessité, l'armée au pied de guerre. " Les conscrits désignés pour former la réserve, disait l'art. 12 de la loi du 28 floréal an X, resteront chez eux, seront réunis et exercés dans les saisons où il y a moins de travaux à la campagne. „ En l'an XIII, au moment de la campagne contre l'Autriche, les réserves de l'an IX, de l'an X, de l'an XI, de l'an XII et de l'an XIII, furent appelées à l'activité (3). La réserve de l'an XIV fut appelée à l'activité en

(1) Décret du 29 juillet 1811; TAINE, *Le régime moderne,* t. I, p. 292.
(2) Levée par la loi du 28 floréal an X.
(3) Décret du 2me complémentaire an XIII (19 septembre 1805). Cfr. LANZAC, *ouv. cité,* t. II, p. 75.

même temps que les autres conscrits (1). Dans la suite, la réserve fut non seulement toujours appelée sous les drapeaux, soit en même temps que le contingent actif, soit plus tard, mais des appels supplémentaires furent rétroactivement ordonnés sur les classes qui avaient fourni leur contingent et qui pouvaient dès lors se croire libérées (2).

1219. *Remplacement.* La loi du 17 ventôse an VIII avait rétabli le remplacement (3), *à titre d'obligation*, pour les conscrits non indigents et incapables de servir, et, *à titre de faveur*, pour ceux qui seraient reconnus plus utiles à l'Etat en continuant leurs travaux ou leurs études. Ceux qui étaient admis à se faire remplacer devaient payer une taxe de cent francs destinés à l'habillement et à l'équipement du suppléant (4). Plus tard, la faculté de remplacement fut reconnue à tous les conscrits comme un droit (5).

1220. *Substitution.* Après l'introduction du tirage au sort, le décret du 8 nivôse an XIII (6) admit, indépendamment de la faculté de remplacement, les conscrits à substituer, à la faveur d'arrangements de gré à gré, leurs numéros res-

(1) Décret du 8 fructidor an XIII, art. 88.

(2) Voir plus bas, nº 1231.

(3) Sur les antécédents du remplacement dans la législation de la Révolution, voir plus haut, nos 382, 391 et 396.

(4) Arrêté du 17 ventôse an VIII, art. 3. — La faculté de se faire remplacer était accordée rétroactivement aux réquisitionnaires et conscrits des années antérieures, qu'ils eussent ou non rejoint leurs drapeaux : Cfr. à cet égard la loi du 17 ventôse an VIII et l'arrêté d'exécution du même jour. Sur les faveurs spéciales accordées aux départements belges, voir l'arrêté du 6 floréal an VIII, et Lanzac, *ouv. cité*, t. I, p. 364.

(5) A la fin de l'Empire, le prix du remplacement monta dans certains départements jusqu'à dix ou douze mille francs. Il arriva aussi qu'à raison de levées supplémentaires sur les classes qui avaient fourni leur contingent normal (voir plus bas, nº 1231), les remplacés durent se faire remplacer plusieurs fois, leurs remplaçants étant appelés au service comme conscrits. Lanzac de Laborie, *ouv. cité*, t. II, p. 307, et *passim ;* Coll. Huyghe, 3me série, t. VII, p. 461, et t. XIV, p. 451.

(6) Coll. Huyghe, t. I, p. 359.

pectifs, " sans toutefois, disait l'art. 23 du décret, que cette substitution puisse influer sur l'ordre des numéros qu'auront obtenus ceux qui n'auront pas pris part au dit arrangement ; ainsi, par exemple, si l'individu à qui le nº 10 sera échu a fait un arrangement avec le nº 30, ils prendront réciproquement le rang l'un de l'autre, et seront soumis aux mêmes obligations qu'ils auraient eues à remplir, s'ils avaient d'abord obtenu le numéro auquel cette substitution les place „.

1221. Les opérations du recrutement (1). Les opérations du recrutement se faisaient avec la collaboration des autorités civiles et militaires, chacune d'elles ayant sa mission distincte. On avait proposé, au Conseil d'Etat, de charger des officiers réformés de la partie militaire de ces opérations. Mais la loi du 28 floréal an X intronisa un autre système. " J'ai une autre idée, avait objecté le premier Consul ; je crois que des officiers détachés des corps vaudraient mieux. Ils seront intéressés à accélérer les levées et les départs des conscrits, à n'envoyer que des hommes de bonne espèce ; ils seront stimulés par la crainte des reproches de leurs supérieurs et par leur correspondance. Le ministre de la guerre, qui ne peut se mêler de ces détails, et est obligé de s'en remettre à ses bureaux, en sera déchargé. Tout se passera entre les chefs de corps et les officiers détachés. Ceux-ci auront encore plus de zèle pour réprimer la désertion. Quant à la désignation des hommes qui devront partir pour l'armée, je la laisserais aux autorités civiles. C'est une affaire municipale. Le militaire doit les recevoir du civil, et examiner seulement s'ils sont propres au service. Les autorités civiles sont moins capables d'injustice et moins susceptibles de corruption que des militaires qui ne font que passer, et qui s'inquiètent fort peu de ce qu'on dira d'eux après leur départ „ (2).

Le recrutement se déroulait, comme précédemment, en quatre opérations principales.

(1) Voir des instructions du préfet de la Dyle en date du 27 avril 1807, du 28 février 1811, etc. (Coll. Huyghe, t. V, p. 394 ; t. X, p. 431, etc.)
(2) Cité par Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 107.

1222. 1° *La formation des tableaux.* Après quelques tâtonnements au début (1), la formation des tableaux de recensement des conscrits fut définitivement confiée, par le décret du 8 nivôse an XIII, aux sous-préfets, sous la surveillance des préfets. " Les sous préfets, disait l'art. 6 de ce décret, étant responsables de tout ce qui est relatif à la formation des listes, ils prendront pour les faire dresser et en assurer l'exactitude tous les moyens qu'ils jugeront convenables. „

Dressés par canton (2) et par ordre alphabétique, d'après les renseignements fournis par les maires, ces tableaux étaient rendus publics, par voie d'affiches. Les sous-préfets statuaient sur les observations ou réclamations auxquelles ils donnaient lieu. Un recours était ouvert auprès du préfet. Les rectifications faites, le sous-préfet adressait les listes au préfet et celui-ci faisait alors dresser le tableau général des conscrits du département.

1223. 2° *Désignation des conscrits pour le contingent.* L'arrêté du 17 ventôse an VIII, relatif à la conscription de l'an VIII, avait chargé le ministre de la guerre de faire la répartition du contingent entre les départements, d'après leur population. En l'an X, le législateur préféra faire lui-même cette répartition et il la fit en tenant compte d'autres facteurs encore que de la population. L'expérience avait montré que dans les différents départements de la République, la proportion des hommes aptes au service militaire n'était pas toujours en rapport exact avec la population. Il n'était pas équitable, dès lors, de tabler uniquement sur leur population pour répartir entre les départements, les charges de la conscription. A partir du moment où la levée des conscriptions fut ordonnée par des sénatus-consultes, le Gouvernement fut chargé de la répartition des contingents entre les départements.

(1) Voir l'arrêté du 29 fructidor an XI, relatif à la levée de la conscription de l'an XI, art. 8 et suiv. Coll. HUYGHE, t. XIII, pp. 83 et suiv.

(2) Au début du Consulat, les tableaux avaient été dressés par commune, avec faculté pour les préfets de réunir plusieurs communes, si la nécessité s'en faisait sentir. Arrêtés du 17 ventôse an VIII et du 29 fructidor an XI.

La répartition du contingent départemental entre les arrondissements, fut en général effectuée par les préfets, sauf pour les conscriptions de l'an IX, de l'an X, etc. : la loi du 28 floréal an X avait chargé les conseils généraux de cette opération (1).

Enfin, la répartition du contingent de l'arrondissement entre les diverses communes et, plus tard, entre les divers cantons, fut en général faite par les sous-préfets, sauf également pour les conscriptions de l'an IX, de l'an X, etc., où les conseils d'arrondissement furent chargés de l'opération (2).

1224. Au début, la répartition du contingent communal entre les conscrits de la commune se fit, conformément au principe de la loi du 19 fructidor an VI, sur la base de l'âge : les plus jeunes conscrits étaient appelés à marcher les premiers (3).

La loi du 28 floréal an X attribua au conseil municipal le droit de " déterminer le mode d'après lequel seront désignés les conscrits qui devront faire partie du contingent „ (art. 6). Mais elle interdisait d'adopter à cette fin, soit la base de l'âge, soit la désignation par voie de scrutin. Cette interdiction préparait les voies au rétablissement du tirage au sort, dont le législateur n'aimait pas de rappeler le souvenir, à cause, sans doute, des milices de l'ancien régime (4).

Lorsqu'à partir de l'an XIII, les opérations de la conscription se firent par canton et non plus par commune, le tirage au sort fut officiellement rétabli. Les conscrits examinés, " on mettra, disait l'art. 21 du décret du 8 nivôse an XIII, dans une urne autant de bulletins portant chacun un numéro différent qu'il y aura de conscrits devant concourir à la désignation ; chacun d'eux sera appelé pour tirer un billet. En cas d'absence du conscrit appelé, le billet sera tiré par le maire de sa commune „.

(1) Cfr. aussi la loi du 6 floréal an XI, concernant les conscriptions de l'an XI et de l'an XII.

(2) Cfr. aussi la loi indiquée dans la note précédente.

(3) Cfr. plus haut, n° 394, et un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 13 germinal an VIII, dans la Coll. Hayez, t, XVI, p. 110.

(4) Voir plus haut, n° 379.

1225. *L'examen des conscrits*. L'arrêté du 17 ventôse an VIII chargeait les maires (1) de l'examen des conscrits indigents qui prétendaient à une dispense de service, sans condition de remplacement (2). “ Le sous-préfet, disait l'art. 5 du titre IV de cet arrêté, après avoir vérifié les faits, transmettra les pièces, avec son avis, au général commandant la division militaire, qui prononcera définitivement. „

En vertu du même arrêté, c'étaient les sous-préfets qui accordaient ou refusaient aux conscrits non indigents la faveur du remplacement lorsqu'ils invoquaient à cette fin leurs infirmités, leurs études ou leurs travaux. “ Les sous-préfets jugent, disait l'art. 4 du titre III, après avoir pris l'avis des maires, si un conscrit ou réquisitionnaire doit être admis à se faire remplacer ; ils jugent seuls si les suppléants sont admissibles. Le sous-préfet transmettra, ajoutait l'art. 8, son arrêté au ministre de la guerre : cet arrêté, motivé, sera appuyé des pièces justificatives. „

1226. L'arrêté du 18 thermidor an X, relatif à la levée des conscriptions de l'an IX et de l'an X, entoura la procédure de l'examen des conscrits de garanties nouvelles. Les conseils municipaux furent chargés de désigner les individus hors d'état par leurs infirmités de soutenir les fatigues de la guerre. Ils devaient se faire assister à cette fin d'un officier de santé. Leurs décisions étaient sujettes à recours devant un conseil, dit *conseil de recrutement*, dont cet arrêté ordonnait l'établissement dans chaque département.

Ce conseil se composait du préfet, de l'officier général ou supérieur commandant dans le département et de l'officier de gendarmerie du grade le plus élevé employé dans le département.

Il était saisi soit par les conscrits, soit par le capitaine de recrutement. L'arrêté du 18 thermidor chargeait, en effet, les chefs de brigade de désigner un certain nombre d'officiers et de sous-officiers, dits de recrutement, qui avaient pour mission de faire l'inspection des conscrits désignés pour le

(1) Art. 5, titre I, de l'arrêté.
(2) Voir plus haut, nos 1214, 1215 et 1219.

service et de renvoyer, le cas échéant, devant le conseil de recrutement, ceux qui n'étaient pas propres au service militaire (1).

Les décisions du conseil de recrutement étaient sujettes à recours devant le ministre de la guerre (art. 22).

1227. Les décrets du 8 nivôse et du 8 fructidor an XIII adoptèrent, enfin, un système définitif.

Les tableaux de recensement des conscrits ayant été vérifiés et arrêtés, et le rang des conscrits fixé par le tirage au sort, le sous-préfet procédait à l'examen des conscrits, publiquement et en présence de l'officier de recrutement, de l'officier de gendarmerie, chargé du maintien de l'ordre, et des maires ou adjoints de chaque commune.

Le sous-préfet pouvait réformer, "sous sa responsabilité", les conscrits qui n'atteignaient pas la taille réglementaire ou qui étaient atteints " de difformités évidentes " les rendant incapables de supporter les fatigues de la guerre. Il prononçait également les dispenses au profit des sous-diacres et accordait aux conscrits, autorisés par la loi à invoquer des motifs de famille, la faveur d'être placés à la fin du dépôt de leur canton (2).

Les autres dispenses étaient accordées par le conseil de recrutement, qui devait se composer désormais du préfet, de l'officier général ou supérieur commandant le département et d'un major en activité de service désigné par le ministre de la guerre. Les opérations du conseil étaient faites en séance publique. Le capitaine de recrutement devait y assister ainsi qu'" un docteur en médecine ou en chirurgie recommandable par ses talents et sa probité " (art. 28). Le conseil, suivant les convenances locales, siégeait au chef-lieu d'arrondissement ou dans les divers chefs-lieux de canton.

Le décret du 8 nivôse an XIII attribuait aux capitaines de recrutement la mission de statuer sur l'aptitude au service militaire des individus présentés pour être remplaçants. Le

(1) Voir plus haut, n° 1221.
(2) Voir plus haut, n° 1217.

décret du 8 fructidor an XIII chargea de cette fonction les conseils de recrutement.

1228. 4° *Répartition des conscrits entre les divers corps.* L'arrêté du 17 ventôse an VIII qui ordonnait une levée de 30.000 hommes sur la conscription de l'an VIII, mise à la disposition du Gouvernement par la loi du même jour, décidait que ces conscrits seraient affectés à l'armée de réserve. Ils devaient, aussitôt après leur désignation, se réunir au chef-lieu de leurs départements respectifs, pour être passés en revue et dirigés vers la ville de Dijon, quartier général de l'armée de réserve. " Ils seront, disait l'art. 10 de l'arrêté, habillés, armés et équipés au quartier général de l'armée de réserve. „ Quant aux réquisitionnaires et conscrits des années antérieures, qui s'étaient jusqu'alors soustraits à l'incorporation ou dont les dispenses avaient été annulées (1), ils devaient être dirigés sur l'un des six dépôts généraux de conscrits dont l'arrêté du 17 ventôse an VIII décrétait la création pour les recevoir. Un officier général commandait chaque dépôt. Le ministre de la guerre lui indiquait le nombre des conscrits destinés pour chaque arme. Dans les désignations individuelles, cet officier général était invité par l'arrêté à consulter autant que possible " le vœu et le désir des réquisitionnaires et conscrits pour le choix de l'arme dans laquelle ils devront entrer „ (art. 13, titre IV). Après leur formation militaire, ils devaient être incorporés, d'après les instructions du ministre de la guerre, dans l'un des corps de l'arme pour laquelle ils avaient été destinés.

1229. La loi du 28 floréal an X intronisa un autre mode de répartition des conscrits entre les corps de l'armée. Elle décida que chaque arrondissement de sous-préfecture serait

(1) La loi du 17 ventôse an VIII, à l'instar de ce qui s'était déjà fait antérieurement (voir plus haut, n° 399), annula, sauf pour les indigents, tous les congés ou exemptions accordés aux réquisitionnaires et conscrits des levées précédentes et leur imposa, ou de rejoindre leurs drapeaux ou de se faire remplacer, ou de payer trois cents francs pour l'habillement et l'équipement des conscrits nouvellement appelés par la loi.

destiné pour cinq ans au recrutement des mêmes corps. " Les corps, disait son art. 8, enverront en recrutement (1), pour demeurer dans l'arrondissement de la sous-préfecture, un capitaine et le nombre de lieutenants et de sous-officiers qui sera jugé nécessaire pour remplir le double but de conduire les conscrits à leurs drapeaux et de former les conscrits de la réserve. C'étaient ces officiers qui répartissaient individuellement les conscrits entre les différentes armes, et (pour les hommes affectés à l'infanterie) entre les différents corps, conformément aux tableaux annexés à l'arrêté d'exécution du 18 thermidor an X.

" Au jour fixé par le préfet, d'après la demande du capitaine commandant le recrutement, disait l'art. 27 de cet arrêté, les conscrits désignés... se réuniront par arrondissement; ils seront rangés par année (2) et par rang de taille de droite à gauche. Tous les hommes de chaque année qui auront plus de cinq pieds trois pouces seront séparés du reste du contingent. Sur ces hommes de choix, on en prendra au sort un nombre égal au dixième du contingent de l'arrondissement : ce dixième sera destiné au recrutement des troupes à cheval. Tout homme de choix qui, destiné pour les troupes à cheval, désirera servir dans l'infanterie, aura la faculté d'y rester, pourvu que, parmi les hommes de choix de l'arrondissement, il s'en trouve un qui, destiné pour l'infanterie, désire servir dans les troupes à cheval. „ Les hommes destinés à la cavalerie devaient ensuite être conduits au chef-lieu du département où se faisait leur répartition entre les différents régiments (3).

1230. Pour les levées suivantes, la répartition des conscrits de chaque département entre les différents corps de l'armée se fit, non plus par les officiers de recrutement, mais par le général commandant la division militaire ou par un

(1) Voir plus haut, n° 1221.
(2) C'est que la conscription de deux années se levait cette fois en même temps. Cfr. plus haut, p. 828, note 1.
(3) Voir les règles tracées à cet égard par l'arrêté du 18 thermidor an X, art. 33 et suiv.

officier général désigné par lui (1). Les officiers de recrutement continuaient simplement à passer en revue les conscrits désignés et à prendre note de leur signalement, de leurs aptitudes et de leur profession, etc. Après avoir conféré avec eux et pris tous les renseignements qu'il jugeait nécessaires, l'officier général chargé de la répartition déterminait " quels individus devront entrer dans les différentes armes. Il désignera d'abord, disait l'art. 75 du décret du 8 fructidor an XIII, les hommes d'élite, destinés savoir: pour les carabiniers, pour les cuirassiers, pour l'artillerie, etc..., parmi les plus forts et les plus grands... Seront ensuite choisis parmi les plus grands et les plus propres au service de dragons, les hommes à fournir aux régiments de cette arme ; le restant sera réparti entre les chasseurs et les hussards, etc., l'infanterie, etc., de manière que chaque corps ait un nombre d'hommes de chaque taille proportionnel à celui qu'il doit recevoir. „

1231. Le poids des charges militaires sous l'empire. L'avènement du Consulat avait été caractérisé par un notable adoucissement des charges militaires. Indépendamment de la faculté de remplacement, admise par la loi du 17 ventôse an VIII, le chiffre du contingent appelé s'abaissa. Le Gouvernement n'avait réclamé que 30.000 hommes à la conscription de l'an VIII. Le rétablissement de la paix permit de n'en demander que 30.000 aux conscriptions de l'an IX à l'an XIII et de laisser dans leurs foyers en réserve un chiffre égal de conscrits. Mais à partir de l'an XIV, le poids des charges militaires alla sans cesse en s'aggravant au point de devenir écrasant (2). L'an XIV (1805-1806) dut fournir, nous

(1) Sur les règles que cet officier général devait suivre, voir les arrêtés du 29 fructidor an XI, art. 43 et suiv. (Coll. Huyghe, t. XIII, pp. 83 et suiv.), du 8 nivôse an XIII, art. 62 et suiv. (Coll. Huyghe, t. 1, pp. 359 et suiv., et t. III, pp. 93 et suiv.), et du 8 fructidor an XIII, art. 75 et suiv. (Coll. Huyghe, t. III, pp. 55 et suiv. et 93 et suiv.).

(2) Suite des actes législatifs et des décrets d'exécution relatifs aux levées de 1806 à 1812 : sénatus-consulte du 2 vendémiaire an XIV (2de conscription de 1806 — décret du 3 août 1806) ; sénatus-consulte du 4 décembre 1806 (conscription de 1807 — décret du 18 décembre 1806) ; sénatus-consulte du 7 avril 1807 (conscription de 1808 — décret

avons déjà eu l'occasion de le rappeler, deux conscriptions, l'une, des jeunes gens ayant terminé leur vingtième année, l'autre, de ceux ayant achevé leur dix-neuvième année. En 1807, l'Empereur leva non seulement la conscription de l'année mais encore celle de 1808, appelée ainsi par anticipation, et il porta leur contingent à 80.000 hommes. En 1808, outre la conscription de 1809, encore levée par anticipation, l'Empereur imposa aux classes de 1806 à 1809, qui avaient déjà fourni leur contingent, un appel supplémentaire de 80.000 hommes. En 1809, la conscription de 1810 est levée par anticipation et son contingent porté à 110.000 hommes ; en outre, des levées supplémentaires sont imposées à des classes antérieurement libérées (1). En 1812, la classe de l'année doit fournir 120.000 hommes (2), la classe de 1813 est levée par anticipation avec un contingent de 137.000 hommes, et 100.000 gardes nationaux sont mis en activité de service. L'année 1813 (3), enfin, voit cumuler les appels anticipés

du 18 avril 1807) ; sénatus-consulte du 21 janvier 1808 (conscription de 1809 — décret du 7 février 1808) ; sénatus-consulte du 10 septembre 1808 (80.000 sur la conscription de 1810 et appels supplémentaires — décret du 12 septembre 1808) ; voir, en outre, la note 1 ci-après; sénatus-consulte du 13 décembre 1810 (conscription de 1811 — décret du 3 février 1811). — Voir, en outre, la note 2 ci-après.

(1) Décret du 1er janvier 1809; sén. du 25 avril 1809 (30.000 h. de plus sur 1810 ; appels supplém. sur les classes de 1807 à 1809) ; sénatus-consulte du 5 octobre 1809 (36.000 conscrits supplémentaires sur les classes de 1806 à 1810). Coll. Huyghe, t. VIII, p. 373.

(2) Sénatus-consulte du 20 décembre 1811 (conscription de 1812) ; sénatus-consulte du 13 mars 1812 (cent cohortes de gardes nationaux) ; sénatus-consulte du 1er septembre 1812 (conscription de 1813).

(3) Sénatus-consulte du 11 janvier 1813 (conscription de 1814, réappel de 100.000 hommes sur les classes de 1809 à 1812 ; 100.000 h. des cohortes de la garde nationale versés dans l'armée active) ; sénatus-consulte du 3 avril 1813 (10.000 gardes d'honneur ; 80.000 gardes nationaux appelés à l'armée active et 30.000 gardes nationaux sédentaires mis en activité ; supplément de 90.000 h. sur la conscription de 1814) ; sénatus-consulte du 9 octobre 1813 (160.000 conscrits de 1815 ; 120.000 sur les classes antérieures) ; sénatus-consulte du 15 novembre 1813 (300.000 hommes à prendre sur les classes de l'an XI à 1814). — Sur les régiments où les conscrits belges furent incorporés, voir Cruyplants, *Les conscrits de 1813 dans les ci-devant Pays-Bas autrichiens*, Bruxelles, 1901.

(conscriptions de 1814 et de 1815), l'augmentation du contingent qui est porté à 160.000 hommes, les appels supplémentaires sur les classes libérées, les levées de gardes nationaux et de gardes d'honneur !

Et tandis que les charges militaires vont croissant, les procédés employés par l'administration pour assurer les levées de conscrits deviennent draconiens (1). A partir de 1808, elle ne se contente pas de généraliser le placement de *garnisaires* au domicile des réfractaires (aux frais de leurs parents, et, si ceux-ci sont insolvables, aux frais des contribuables de la commune), mais elle arrête les pères et mères des coupables et les détient arbitrairement (2). En 1811, elle envoie dans les départements les plus récalcitrants des *colonnes mobiles*. Vivant à discrétion dans les communes et multipliant les arrestations de suspects et d'otages, ces colonnes mobiles étaient, dit M. de Lanzac, " la terreur des populations „ (3).

(1) Décrets du 12 janvier et du 5 avril 1811, du 22 décembre 1812, etc. Cfr. Bergmann, *Geschiedenis der stad Lier*, Antwerpen, 1873, pp. 505 et suiv. ; 512, etc. ; Génard, *Anvers à travers les âges*, t. I, p. 370 ; Balau, *La Belgique sous l'Empire*, etc., t. I, pp. 35, 57 ; de Lanzac de Laborie, *La domination*, etc., t. I et II, *passim ;* Poullet, *Quelques notes sur l'esprit public, passim.* — Sur les dépôts de conscrits réfractaires ou déserteurs, voir la loi du 6 floréal an XI et les arrêtés du 20 frimaire an XI et du 19 vendémiaire an XII, le décret du 24 janvier 1811.

(2) L'administration va plus loin même : " Dans les registres des prisons de Bruxelles, dit M. Paul Verhaegen, j'ai constaté, entre bien d'autres exemples de détentions arbitraires, l'incarcération à la maison d'arrêt de Bruxelles en 1813, de deux jeunes filles de la banlieue, l'une du 22 avril au 7 mai, parce qu'elle est " *la bonne amie* „ d'un conscrit réfractaire, l'autre du 7 juillet au 14 août, pour le même motif, exprimé laconiquement comme suit : " *pour son amoureux !* „ *(Le comte Paul Van der Vrecken* etc., extrait des *Publications de la Société historique et archéologique du Limbourg*, 30me année, Maestricht, 1894, p. 23).

(3) *La domination française*, t. II, p. 91.

§ 2. *L'organisation de l'armée* (1)

1232. Pas plus que nous n'avons exposé dans ses détails l'organisation des armées républicaines, nous ne pouvons esquisser ici celle des armées du Consulat et de l'Empire. Il suffira de souligner les modifications essentielles qui furent introduites dans leur composition, dans les règles de l'avancement et dans le commandement territorial.

1233. Composition de l'armée. Un élément nouveau s'ajouta à cette époque dans la composition de l'armée : le *train*, qui y prit place à côté de l'*infanterie*, de la *cavalerie*, de l'*artillerie* et du *génie*. D'autre part, la *garde des Consuls* et plus tard la *garde impériale* prirent peu à peu des développements tels qu'elles constituaient à elles seules presqu'un corps d'armée.

1234. *L'infanterie* (2). Sous le Consulat, l'organisation de l'infanterie subit des modifications diverses. En 1803 (1er vendémiaire an XII), notamment, les demi-brigades quittèrent ce nom pour reprendre celui de régiment, et le nombre total des unités de l'arme fut diminué, parce qu'un certain nombre de régiments furent composés de quatre bataillons au lieu de trois. Le 13 mars 1804, des compagnies de voltigeurs furent créées dans chaque bataillon d'infanterie légère. Recrutées parmi les hommes de petite taille, ces compagnies étaient spécialement exercées à tirer avec justesse et promptitude.

Des transformations plus graves eurent lieu sous l'Empire.

(1) Voir les ouvrages de Sainte-Chapelle, de Sicard, du duc d'Aumale, de Dussieux et de Thoumas cités plus haut, p. 268, note 3; Morvan, *Le soldat impérial*, Paris, 1904 ; ainsi que les publications de la *Section historique de l'État-major de l'armée française* sur les campagnes du Consulat et de l'Empire, comme, par exemple, celles de Cugnac, *Campagne de l'armée de réserve en 1800*, 2 vol. ; Alombert, *Campagne de 1805 en Allemagne*, 4 vol., Paris, 1902-1904 ; Fabry, *Campagne de Russie (1812)*, 5 vol. ; etc.

(2) Sicard, *ouv. cité*, t. II, pp. 343, 346, 359 ; Dussieux, *ouv. cité*, t. III, p. 38.

En 1808, par un décret du 18 février, les régiments d'infanterie de ligne et légère reçurent une nouvelle organisation. Ces corps, qui ne différaient plus guère que de nom, furent désormais composés d'un état-major et de *cinq* bataillons. Les quatre premiers bataillons, de six compagnies, dont une de grenadiers et une de voltigeurs, furent désignés sous le nom de *bataillons de guerre ;* et le cinquième, composé de quatre compagnies de fusiliers ou chasseurs, sous celui de *bataillon de dépôt.* L'état-major (officiers et troupes) était fixé à 50 hommes, et la compagnie, officiers et troupes également, comprenait 140 hommes. La force totale du régiment s'élevait ainsi à 3970 hommes. A la fin de l'Empire, il y avait 120 régiments d'infanterie de ligne et 34 régiments d'infanterie légère (1).

1235. *La cavalerie.* Le corps de la cavalerie fut non seulement augmenté sous l'Empire, mais son organisation subit des modifications diverses (2). Un arrêté du 18 vendémiaire an IX (3) institua dans la cavalerie les compagnies d'élite, dont chaque cavalier portait un outil sur sa selle. En 1803, Napoléon rendit à la grosse cavalerie le casque et la cuirasse qui avaient complètement disparu depuis Louis XIV (4). En 1811, les services rendus par les lanciers polonais décidèrent Napoléon à créer le corps des chevaux légers lanciers comprenant 9 régiments, qui se couvrirent de gloire aux Quatre-Bras et à Waterloo.

A la fin de l'Empire, on comptait, sans la garde, 98 régiments de cavalerie de 1000 à 1200 hommes, savoir, dans la

(1) Sur le papier, il y avait 156 régiments de ligne (36 numéros étaient vacants) et 37 régiments d'infanterie légère (3 numéros étaient vacants). Cfr. SICARD, *ouv. cité,* t. II, pp. 347 et 366. Voir aussi THIERS, *ouv. cité,* t. II, p. 536. La 112e demi-brigade avait, en vertu d'un arrêté consulaire du 16 germinal an XI, été principalement affectée aux Belges. Cfr. CRUYPLANTS, *Histoire illustrée d'un corps belge au service de la République et de l'Empire. La 112e demi-brigade,* Bruxelles.

(2) Voir notamment l'arrêté du 10 nivôse an XI relatif au nombre d'escadrons.

(3) THOUMAS, *ouv. cité,* t. I, p. 78.

(4) DUSSIEUX, *ouv. cité,* t. III, p. 41.

grosse cavalerie : 2 régiments de carabiniers et 14 de cuirassiers ; et dans la cavalerie légère : 24 régiments de dragons, 9 de chevaux légers lanciers, 30 de chasseurs, 14 de hussards (1). L'escadron resta composé de deux compagnies.

1236. *L'artillerie.* " Au commencement de l'Empire, dit le général Dussieux, l'effectif de l'artillerie est déjà presque doublé et s'élève à 52.700 hommes. Sans cesse, l'Empereur augmenta ses forces en artillerie; mais l'augmentation devint énorme à partir de 1809, c'est-à-dire à partir du moment où la Grande Armée se composa en majeure partie de conscrits et compta plus d'hommes que de soldats „ (2). En 1813, l'arme comptait, sans la garde, 9 régiments à pied à 26 compagnies, 7 régiments à cheval à 6 compagnies, 3 bataillons de pontonniers (3), un certain nombre de compagnies d'ouvriers, et 14 bataillons du train. C'est en 1800 que Napoléon avait établi les premiers bataillons du train d'artillerie. Jusqu'alors les attelages de l'artillerie avaient été confiés à des charretiers engagés par les entrepreneurs auxquels appartenaient les chevaux. " Le premier Consul voulait, dit le général Dussieux, à l'imitation de Frédéric, que les chevaux appartinssent à l'Etat et que les conducteurs fussent des soldats; et il est difficile de comprendre comment on a attendu jusqu'au Consulat pour faire cette indispensable réforme „ (4).

1237. *Génie.* Le génie ne reçut pas d'accroissements aussi considérables que les autres armes. " L'époque impériale, remarque le général Dussieux (5), n'est pas une époque de guerre de sièges. „ En 1813, le génie comptait 2 bataillons de mineurs, 8 bataillons de sapeurs (dont 5 français, 1 hol-

(1) Dussieux, *ouv. cité*, t. III, p. 42.
(2) Id., *ibid.*, t. III, p. 42.
(3) Sur la réunion des pontonniers au corps de l'artillerie, voir Thoumas, *ouv. cité*, t. I, pp. 160-164 ; sur le train, voir les arrêtés du 13 nivôse an VIII et du 16 thermidor an IX.
(4) Dussieux, *ouv. cité*, t. III, p. 43.
(5) Dussieux, *ouv. cité*, t. III, p. 46.— Sur les ingénieurs géographes, cfr. *ibid.*, pp. 47-48.

landais, 1 italien, 1 espagnol), une compagnie d'ouvriers (1) et 1 bataillon du train.

1238. *Le train des équipages militaires* (2). Sous l'ancien régime, les voitures et les chevaux nécessaires au transport des convois de vivres et des ambulances étaient fournis par des entrepreneurs. Tant que les armées ne s'éloignaient guère de leurs magasins, cette disposition n'avait qu'une importance secondaire. Dans les guerres de la Révolution, l'absence de moyens réguliers de transport s'était fait cruellement sentir. “ Lorsque, dit le général Thoumas, commencèrent, avec les brillantes campagnes de l'Empire, les grands mouvements stratégiques, l'absence de moyens de transport faillit arrêter plusieurs fois l'armée, et le mécontentement de Napoléon contre les entrepreneurs, ou plutôt contre le système de l'entreprise, ressort d'un foule de ses lettres. „ L'Empereur écrivit en conséquence le 6 mars 1807 au général Dejean, ministre de l'administration de la guerre : “ Je voudrais former des bataillons de transport des équipages militaires... Notre administration est dans une grande barbarie... Je veux, par la nouvelle organisation, faire des transports des équipages militaires comme du train d'artillerie, qui m'a rendu de très importants services... „ Le corps du train ne tarda pas à prendre un accroissement rapide. En 1812, il comprenait 22 bataillons (3).

1239. *La garde.* La loi du 3 nivôse an VIII avait mis à la disposition des Consuls la garde du Corps législatif sous le Directoire (4). Par une série d'augmentations successives, l'effectif du corps se trouva porté à 56.000 hommes en 1811-1812. Presqu'entièrement détruite en Russie, la garde impériale fut reconstituée en 1813 et se composa alors de deux parties, la vieille et la jeune garde, ayant un effectif total de 80.000 hommes, et comprenant 36 régiments d'infanterie,

(1) Décret du 12 novembre 1811.
(2) Thoumas, *ouv. cité*, t. I, pp. 164 et suiv.
(3) Cfr. Dussieux, *ouv. cité*, t. III, p. 49.
(4) Voir plus haut, nos 30 et 668.

14 régiments de cavalerie (parmi lesquels 1 régiment de gendarmerie d'élite), 1 régiment d'artillerie à pied, 1 régiment d'artillerie à cheval, 2 régiments du train, 1 bataillon de pontonniers, un bataillon de sapeurs du génie, 8 compagnies de marins, plusieurs compagnies de vétérans, etc. (1). Sauf en 1813, où elle fut en partie alimentée par la conscription, la garde se recrutait en général parmi les soldats d'élite des autres corps de l'armée ayant fait plusieurs campagnes.

1240. *Corps spéciaux.* Indépendamment des troupes auxiliaires étrangères, l'armée sous le Consulat et l'Empire comprit une série de corps spéciaux, comme les *gardes d'honneur* (2), les *compagnies de vétérans* (3), les *canonniers gardes-côtes* (4), les *compagnies de réserve* (5), etc., dont nous pouvons seulement rappeler ici l'existence.

1241. *L'administration militaire.* Dès le début du Consulat, Bonaparte apporta une modification capitale dans l'organisation de l'administration militaire. " Les fonctions attribuées aux commissaires des guerres, disait l'arrêté du 9 pluviôse an VIII (6), seront désormais partagées entre deux corps distincts et indépendants l'un de l'autre „ : les *inspecteurs aux revues* et les *commissaires des guerres.*

Le corps des *inspecteurs aux revues* était " chargé de l'organisation, embrigadement, incorporation, levée, licenciement, solde et comptabilité des corps militaires, de la tenue

(1) Dussieux, *ouv. cité*, t. III, pp. 32-36. — Cfr. sur la " Maison militaire de l'Empereur „, l'*Almanach impérial.*

(2) D'après le décret du 5 avril 1813, les gardes d'honneur devaient être désignés par les préfets parmi les fils des chevaliers, barons, etc., de l'Empire ; parmi les fils et neveux des cinq cents plus imposés des départements ; etc.

(3) Voir la loi du 1er floréal an XI et l'arrêté du 26 prairial an XI.

(4) Voir l'arrêté du 8 prairial an XI et le règlement du 22 ventôse an XII.

(5) Décret du 24 floréal an XIII. Voir, en outre, un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 2 août 1809 (Coll. Huyghe, t. VIII, p. 354). Cfr. le décret du 20 mars 1807.

(6) Cfr., en outre, pour les inspecteurs aux revues l'arrêté du 29 frimaire an X et les décrets du 25 germinal an XIII et du 8 juillet 1806.

des contrôles et de la formation des revues : il sera, ajoutait l'art. 1er de l'arrêté, immédiatement sous les ordres du ministre de la guerre „. Le corps des inspecteurs aux revues se composait d'un certain nombre d'inspecteurs généraux, ayant le grade de généraux de division, d'inspecteurs, ayant le grade de généraux de brigade, et de sous-inspecteurs, ayant le rang de chef de brigade. Chaque année, les inspecteurs généraux devaient faire une revue de chacun des corps de l'armée, afin de constater l'effectif actuel et les mouvements qui avaient eu lieu pendant l'année. Les inspecteurs faisaient des revues trimestrielles. Les sous-inspecteurs faisaient des revues " particulières et inopinées „, toutes les fois que le bien du service pouvait l'exiger (art. 13) (1).

Les *commissaires des guerres* conservaient les autres détails de l'administration militaire qui leur avaient été attribués par la loi du 28 nivôse an III, comme la surveillance des approvisionnements ; la police des étapes, et convois militaires ; les équipages des vivres, de l'artillerie et de l'ambulance ; les hôpitaux, prisons et autres établissements militaires ; les distributions des vivres, fourrage, chauffage, habillement et équipement. Le corps des commissaires des guerres se composait de commissaires ordonnateurs en chef, de commissaires ordonnateurs, de commissaires ordinaires de première classe, de commissaires ordinaires de seconde classe et d'adjoints.

1242. *Le service de santé.* Le service de santé ainsi que l'organisation des hôpitaux et ambulances furent plusieurs fois remaniés sous le Consulat et l'Empire pour subir les perfectionnements indiqués par l'expérience (2). L'arrêté du 9 frimaire an XII plaça à la tête du service de santé six inspecteurs généraux, dont deux médecins, trois chirurgiens et un pharmacien. Le service de santé continua à être

(1) Voir le décret du 24 germinal an XIII contenant règlement sur les revues, la solde et les masses.

(2) Voir spécialement les deux arrêtés du 4 germinal an VIII, l'un relatif au service de santé, l'autre aux hôpitaux ; l'arrêté du 16 frimaire an XI et celui du 9 frimaire an XII.

subordonné à la surveillance du corps des commissaires et guerres (1). " Pour tout ce qui était relatif à l'art de guérir ", cependant, les officiers de santé n'étaient, comme de raison, soumis qu'à leurs chefs respectifs (2).

1243. La collation des grades (3). A partir du Consulat, la collation des grades appartint d'une façon exclusive au Gouvernement. " Le premier Consul, disait l'art. 41 de la constitution du 22 frimaire an VIII, nomme et révoque à volonté les officiers de l'armée de terre et mer... "

L'Empereur se préoccupa beaucoup de combattre le favoritisme dans les propositions que lui faisait le ministre de la guerre. Dans une lettre, en date du 23 février 1805, adressée au ministre de la guerre Berthier, Napoléon fixait ainsi les règles de l'avancement : pour chef de bataillon ou d'escadron, 8 ans de service comme officier, dont 5 ans comme capitaine ; pour capitaine, 8 ans de grade comme officier, 4 ans comme lieutenant ; pour lieutenant, 4 ans de grade de sous-lieutenant ; pour sous-lieutenant, 6 ans de service, 4 ans de grade de sous-officier, ou sortir d'une école militaire. " Napoléon, dit le général Thoumas (4), paraît avoir cherché autant que possible, pendant toute la durée de l'Empire, à maintenir les droits à l'ancienneté. "

1244. Le commandement territorial. L'organisation du commandement territorial ne subit guère, sous le Consulat et l'Empire, de modifications radicales. Le nombre des divisions militaires augmenta naturellement avec les annexions de territoire : il y eut jusqu'à 32 divisions militaires. Leurs limites territoriales subirent des modifications également.

(1) Cfr. le décret du 30 novembre 1811 relatif à la subordination des officiers de santé militaires. — Cfr. plus haut, n° 410.

(2) Décret du 30 novembre 1811, art. 1.

(3) Le rétablissement du nom de régiment en l'an XII (voir plus haut, n° 1234), entraîna le rétablissement du grade de colonel. L'arrêté du 10 floréal an XI avait déjà rétabli le nom de *colonel* dans l'artillerie. Le sénatus-consulte organique de l'Empire rétablit le grade de maréchal de France (Cfr. plus haut, n° 871).

(4) Thoumas, *ouv. cité*, t. I, p. 419. — Sur les règles de l'avancement dans l'artillerie, voir les arrêtés du 2 germinal et du 10 floréal an XI.

Le département de la Lys passa dans la 16me division, qui comprenait en outre les départements du Nord et du Pas de Calais (1). Le département des Forêts passa dans la 3me, qui avait son chef-lieu à Metz et comprenait en outre le département de la Moselle.

D'après les arrêtés du 26 germinal et du 3 fructidor an VIII relatifs à la composition des états-majors des divisions et des places (2), il était attaché à chaque division militaire un général de division et deux généraux de brigade. " Chacun des dits généraux de brigade, disait l'art. 3 de l'arrêté de fructidor, aura le commandement de l'un des départements de la division. „ Le commandement de chacun des autres départements devait être confié à un adjudant-commandant, ou à un chef de brigade. Au lieu d'un commandant temporaire, il devait y avoir dans chacune des places de guerre, citadelles, forts, châteaux et postes militaires désignés dans un tableau annexé à l'arrêté du 26 germinal an VIII, un *commandant d'armes* de 1re, de 2e, de 3e ou de 4e classe, suivant l'importance de la place. Les commandants de première classe devaient être pris parmi les généraux de division, ceux de seconde classe parmi les généraux de brigade, ceux de troisième classe parmi les adjudants généraux et chefs de brigade, et ceux de quatrième classe parmi les chefs de bataillon ou d'escadron. En cas de siège ou de circonstances particulières, le commandement en chef d'une place pouvait, comme par le passé, être confié à des *gouverneurs* ou *commandants supérieurs*.

1245. Les devoirs et fonctions des autorités militaires employées dans le commandement territorial et leurs rapports avec les autorités civiles continuèrent à être réglés en principe par le décret des 8-10 juillet 1791, dont les dispositions furent complétées et précisées par celui du 24 décembre 1811. Relativement à leur service et à leur police, les places de guerre continuaient, comme sous le décret des 8-10 juil-

(1) Arrêté du 29 frimaire an IX.

(2) Voir aussi le décret du 24 décembre 1811 relatif à l'organisation et au service de l'état-major des places.

let 1791, à être considérées sous trois rapports, savoir : dans l'*état de paix*, dans l'*état de guerre* et dans l'*état de siège*. Mais le décret du 24 décembre 1811 vint mieux préciser les conditions de l'état de siège. " Les places de guerre et postes militaires, disait l'art. 11 du décret des 8-10 juillet, seront en *état de siège*, non seulement dès l'instant que les attaques seront commencées, mais même aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies, les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors seront interceptées à la distance de dix-huit cent toises des crêtes des chemins couverts. „ Sous l'empire de ce texte, une controverse avait surgi, à l'époque du Directoire, sur le point de savoir si la mise en état de siège d'une place, d'une commune ou d'une partie quelconque du territoire pouvait être légalement déclarée par le Gouvernement, lorsqu'il n'y avait pas investissement ou que les communications ne se trouvaient pas interrompues. Le Directoire se prononçait pour l'affirmative. Mais, après les élections de germinal an V, la loi du 10 fructidor an V enleva formellement ce droit au Gouvernement : " Le Directoire exécutif, disait son art. 1, ne pourra déclarer en état de guerre les communes de l'intérieur de la République, qu'après y avoir été autorisé par une loi du Corps législatif. Les communes de l'intérieur, ajoutait l'art. 2, seront en état de siège, aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies ou des rebelles, les communications du dedans au dehors et du dehors au dedans seront interceptées à la distance de 3.502 mètres (1800 toises) des fossés ou des murailles : dans ce cas, le Directoire exécutif en préviendra le Corps législatif. „ Après le coup d'État du 18 fructidor, le droit de mettre une commune en état de siège fut rendu au Gouvernement : " Le pouvoir de mettre une commune en état de siège est rendu au Directoire „, disait l'art. 39 de la loi du 19 fructidor an V. Le décret du 24 décembre 1811 confirma la prérogative attribuée au Gouvernement (1). " *L'état de siège*, disait son art. 53, est déterminé par un décret de l'Empereur, ou par l'investissement, ou par

(1) Un décret impérial du 26 mars 1807 mit la place d'Anvers en état de siège. Coll. HUYGHE, t. V, p. 150.

une attaque de vive force, ou par une surprise, ou par une sédition intérieure, ou enfin par des rassemblements formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des magistrats. „

“ Dans les places en état de siège, disait l'art. 101 du décret du 24 décembre 1811, l'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police passe tout entière au commandant d'armes, qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable... Pour tous les délits, ajoutait l'art. 103, dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire, choisi, autant que possible, parmi les officiers de gendarmerie ; et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires „ (1).

Section II. — L'ARMÉE DE MER

1246. RECRUTEMENT DE L'ARMÉE DE MER. Le Consulat et l'Empire maintinrent, en règle générale, au point de vue du recrutement de l'armée de mer, la législation antérieure. La loi du 3 brumaire an IV sur l'inscription maritime (2), notamment, continua à régir la levée des équipages de la flotte et celle des ouvriers destinés aux ports et arsenaux (3). Quant aux troupes de l'artillerie de la marine, un arrêté du 15 plu-

(1) Sous le régime du décret des 8-10 juillet 1791, les conséquences de l'état de siège étaient ainsi définies : “ Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places et postes seront en état de siège, toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieurs, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personnelle. „

(2) A la tête des arrondissements maritimes, il y avait des préfets maritimes. Voir sur leur rôle, l'arrêté du 7 floréal an VIII.

(3) Cfr. pour ces derniers, l'arrêté du 7 ventôse an XI. Coll. HUYGHE, t. XI, p. 101. — Comme l'*inscription maritime* ne fournissait pas le nombre de marins nécessaire, le sénatus-consulte du 13 décembre 1810 décida que les cantons littoraux de trente départements cesseraient de concourir à la conscription pour l'armée de terre et seraient réservés pour la conscription du service de mer.

viôse an IX décida qu'elles se recruteraient par enrôlement volontaire, et, en cas d'insuffisance, par la voie de la conscription militaire. Des arrêtés et décrets particuliers mirent en conséquence, à plusieurs reprises, à la disposition du ministre de la marine une partie de la conscription de certains départements (1).

1247. Organisation de l'armée de mer. Pas plus que précédemment (2), nous ne pouvons entrer ici dans les détails de l'organisation de l'armée de mer. Notons toutefois que des arrêtés du 29 thermidor an VIII et du 7 fructidor an VIII réorganisèrent le corps des officiers de la marine, supprimèrent le grade de chef de division et précisèrent à nouveau la part faite dans les règles de l'avancement au choix du Gouvernement et à l'ancienneté.

Les troupes d'artillerie de la marine furent de leur côté réorganisées par l'arrêté du 15 floréal an IX, qui transforma les demi-brigades existantes en quatre *régiments d'artillerie de la marine.*

CHAPITRE II

LA GARDE NATIONALE ET LA GENDARMERIE

§ 1. La garde nationale

1248. Réorganisation de la garde nationale. L'institution de la garde nationale sous le Consulat et au début de l'Empire était devenue fort languissante (3). En 1805, au moment de la guerre contre l'Autriche, l'Empereur résolut de la réorganiser, de manière à y trouver, le cas échéant, une force militaire auxiliaire, qui rendît l'armée active disponible

(1) La conscription militaire fut quelquefois employée aussi pour recruter les ouvriers des arsenaux. Voir, notamment, l'arrêté du 23 ventôse an XI (Coll. Huyghe, t. XI, p. 140).

(2) Voir plus haut, n° 415.

(3) Voir spécialement pour Paris, Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, t. I, pp. 234 et suiv.

tout entière pour la guerre extérieure. Un sénatus-consulte du 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805) décréta : “ Les gardes nationales seront réorganisées par décrets rendus en la forme prescrite pour les règlements d'administration publique „ (1). Ce sénatus-consulte attribuait à l'Empereur la nomination des officiers, et l'autorisait à ne procéder à la réorganisation que dans les départements, arrondissements et cantons de l'Empire où il le jugerait nécessaire. Les lois anciennes restaient en vigueur dans les autres (2).

Quelques jours après, le 8 vendémiaire an XIV, un décret impérial traça les grandes lignes de l'organisation nouvelle. Tous les Français valides, depuis l'âge de vingt ans jusqu'à soixante révolus, étaient déclarés susceptibles de faire partie de la garde nationale, qui devait être organisée en bataillons, appelés cohortes. Si les décrets d'institution créaient plusieurs cohortes, elles devaient être formées en légions.

Chaque cohorte comprenait deux compagnies d'élite, une de grenadiers et une de chasseurs, et huit compagnies de fusiliers. Un conseil d'administration, composé du sous-préfet, des maires intéressés, du commissaire général de police, des officiers de la garde ayant le grade de capitaine, etc., était chargé de la formation des compagnies, d'après les listes d'habitants fournies par les maires. Ce conseil prononçait sur les exemptions, avec recours au préfet. Les autres détails de l'organisation étaient réservés aux décrets particuliers qui ordonneraient l'organisation de la garde dans un arrondissement déterminé.

1249. Le 12 novembre 1806, parut un premier décret ordonnant la formation d'un certain nombre de légions dans les départements du Nord, de la Somme, du Pas de Calais, et de la Lys. Il devait notamment être formé trois légions dans le département de la Lys. Le sort leur donna l'ordre suivant : 1re légion, Bruges ; 2e Bruges ; 3e Ypres. “ Les citoyens les plus aisés et les moins nécessaires à leurs travaux „ devaient être désignés de préférence pour former les

(1) Voir plus haut, no 695.
(2) Cfr. le décret impérial du 29 août 1809. Coll. HUYGHE, t. IX, p. 20.

compagnies. Le remplacement était permis, sauf les circonstances exceptionnelles où le général-commandant ordonnerait le service en personne. Les gardes qui n'obéissaient pas aux réquisitions qui leur étaient faites, pouvaient être condamnés à des peines diverses, notamment à un emprisonnement correctionnel d'un an. C'était un conseil de guerre, dont les membres étaient pris indistinctement dans les troupes de ligne et la garde nationale, qui appliquait ces punitions. La discipline, enfin, pour le service intérieur était exercée, comme jadis, dans chaque cohorte par un conseil de discipline.

En 1809, lors de l'arrivée des Anglais à Flessingue, une partie de la garde nationale des départements réunis fut mise en activité (1).

1250. En 1813, le sénatus-consulte du 3 avril ordonna l'organisation de la garde nationale dans une série de départements pour pourvoir à la défense des frontières de l'ouest et du midi et spécialement des chantiers maritimes. Les chantiers d'Anvers et de Flessingue, notamment, furent assignés aux gardes nationales des départements de la Dyle, de l'Escaut, de Jemmapes, des Deux-Nèthes, de la Lys, du Nord, etc. A cet effet, les compagnies de grenadiers et de chasseurs devaient être complétées de manière à former dans chaque circonscription chargée de la défense d'un ou plusieurs chantiers, " une force de quinze à trente mille hommes effectifs, présents et toujours disponibles „ (art. 15). Quinze cents à trois mille hommes devaient être temporairement en activité dans chaque circonscription. Un roulement, réglé par le sort, devait assurer ce service d'activité. Les détails de cette organisation furent fixés par un décret du 5 avril 1813 (2). Ce décret ordonna, en outre, dans certaines villes maritimes comme Ostende, la formation de cohortes urbaines, qui devaient comprendre la totalité des hommes

(1) Cfr. des arrêtés du préfet de la Dyle, en date du 9 et du 22 août 1809, dans la Coll. Huyghe, t. VIII, pp. 356 et 358; Lanzac, *La domination* etc., t. II, pp. 143 et suiv.; Ad. D., *L'expédition de Walcheren*, dans le *Messager des sciences historiques*, 1894, pp. 97, 292, 385.

(2) Cfr., en outre, quelques documents dans la Coll. Huyghe, 3e série, t. XVIII, pp. 279 et 454.

de vingt à quarante ans assujettis au service de la garde nationale.

Un décret du 17 décembre 1813, enfin, ordonna l'organisation de la garde dans une série de places de guerre et de villes qui n'avaient pas été atteintes par les décrets antérieurs (1). Mais il ne fut pas mis à exécution dans les départements réunis.

1251. En traitant de la garde nationale à cette époque, je ne puis omettre de rappeler le sénatus-consulte du 13 mars 1812, qui jetait les bases d'une réorganisation générale de la garde nationale dans tout l'Empire. Il la divisait en trois bans : le premier, composé des hommes de 20 à 26 ans, appartenant aux six dernières classes de la conscription ; le second, composé des hommes valides de 26 à 40 ans ; le troisième, des hommes valides de 40 à 60 ans. Le même sénatus-consulte autorisait une levée de cent cohortes à prendre sur le premier ban, c'est-à-dire sur les classes de la conscription de 1807, de 1808, 1809, 1810, 1811 et 1812. Il s'agissait, au fond, d'une conscription supplémentaire et déguisée (2). Le sénatus-consulte du 13 mars 1812 avait bien déclaré que le premier ban de la garde nationale ne devait pas sortir du territoire de l'Empire, mais dès le 11 janvier 1813 un nouveau sénatus-consulte décida que les cent cohortes du premier ban de la garde nationale cesseraient d'appartenir à cette institution et feraient partie de l'armée active. Le 3 avril 1813, enfin, le sénatus-consulte de ce jour imposa un nouvel appel de 80.000 hommes au premier ban de la garde nationale, pour le service de l'armée active.

§ 2. *La gendarmerie*

1252. Dès le début du Consulat, les règles relatives à l'admission dans la gendarmerie furent modifiées par les

(1) Voir le tableau annexé dans la Coll. HUYGHE, t. XVIII, p. 384.

(2) Cfr. le décret du 14 mars 1813 ordonnant la levée de 88 cohortes. Coll. HUYGHE, t. XIV, pp. 374 et 449. — Cfr. sur l'hostilité des populations aux levées de 1813, FAUCHILLE, *Une chouannerie flamande (1813-1814)*. Paris, 1905.

arrêtés du 17 pluviôse et du 5 messidor an VIII et du 3 vendémiaire an IX, qui attribuèrent la nomination des gendarmes au ministre de la guerre et supprimèrent, en cette matière, l'intervention des autorités civiles. Le 12 thermidor an IX, le corps de la gendarmerie fut entièrement réorganisé et son personnel en partie renouvelé. D'après l'arrêté consulaire de ce jour, la gendarmerie nationale devait se diviser en vingt-sept légions dont une d'élite (1). Une légion comprenait, en règle générale, quatre *compagnies*, faisant chacune le service d'un département et groupées par deux en *escadrons*. Les compagnies étaient formées de *lieutenances* subdivisées en *brigades* (cinq gendarmes et un sous-officier). A la tête du corps de la gendarmerie, il y avait un général de division premier inspecteur général (2) et deux généraux de brigade inspecteurs généraux.

" La gendarmerie nationale, disait l'art. 11 de l'arrêté du 12 thermidor an IX, sera chargée de tous les détails de service qui lui sont attribués par le titre IX de la loi du 28 germinal an VI " (3).

(1) Avec les agrandissements de l'Empire, le nombre des légions augmenta. En 1813 il y en avait 34, d'après l'*Almanach impérial*. — Sur la police de la ville de Paris, voir l'arrêté du 12 vendémiaire an XI, créant dans la capitale une garde municipale, et le décret du 10 avril 1813, qui donna à cette garde, sous le nom de *gendarmerie impériale de Paris*, une organisation nouvelle.

(2) Voir l'arrêté du 8 germinal an VIII.

(3) Voir plus haut, n° 432.

LIVRE VIII

Les libertés publiques et le régime des cultes, de l'enseignement et de la bienfaisance

CHAPITRE I

LES RAPPORTS DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT

§ 1. Le régime des cultes avant le Concordat (1)

1253. LE RÉGIME LÉGAL DES CULTES. Le régime légal des cultes que le Directoire avait légué au Consulat resta presque complètement en vigueur jusqu'au Concordat. On se rappelle qu'établi par la loi du 7 vendémiaire an IV (2), ce régime n'accordait aux cultes qu'une liberté des plus restreinte, qui avait encore été notablement réduite après le 18 fructidor (3). Les premières années du Consulat virent cependant abroger quelques-unes des dispositions émanées de la politique fructidorienne. Un arrêté du 7 nivôse an VIII (28 décembre 1799)

(1) Voir les ouvrages de PRESSENSÉ, SCIOUT, t. IV, DEBIDOUR, t. I, et SICARD, t. III, cités plus haut, p. 316, note 1 ; DE LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, t. I, pp. 256-374 ; AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, pp. 726-735 ; A. VANDAL, *Les raisons du Concordat — Le régime de la séparation sous le Consulat et l'anarchie religieuse*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er février 1907 ; DARIS, *ouv. cité*, t. III, pp. 113 et suiv. ; etc.

(2) Voir plus haut, nos 467 et suiv.

(3) Voir plus haut, nos 478, 479 et 566.

substitua au serment de haine à la royauté, que la loi du 19 fructidor avait imposé aux ministres des cultes comme condition préalable de l'exercice de leur ministère (1), une simple déclaration ainsi conçue : *Je promets fidélité à la constitution.* Cet arrêté fut confirmé par la loi du 21 nivôse an VIII relative au serment des fonctionnaires publics. Quelques mois plus tard, un arrêté du 7 thermidor an VIII rendit aux citoyens le droit absolu d'observer le repos du dimanche, si telle était leur volonté, droit dont la politique décadaire les avait privés (2) : " Les jours de décadi, disait l'art. 1er de cet arrêté, sont les seuls jours fériés reconnus par l'autorité nationale. „ Mais, ajoutaient les art. 2 et 3, " l'observation des jours fériés n'est d'obligation que pour les autorités constituées, les fonctionnaires publics et les salariés du Gouvernement. Les simples citoyens ont le droit de pourvoir à leurs besoins et de vaquer à leurs affaires tous les jours, en prenant du repos suivant leur volonté, la nature et l'objet de leur travail „ (3).

1254. Fonctionnement (4). Tandis que le régime légal se détendait ainsi de quelques-unes de ses rigueurs, le Gouvernement de son côté, dans l'application de la législation, fit preuve de tendances plus équitables et plus impartiales que le Directoire. Sans aller jusqu'à proposer l'abrogation des lois de déportation de 1792, de 1793 et de fructidor an V, il prit en faveur des prêtres qu'elles visaient des mesures de clémence. Un arrêté du 8 frimaire an VIII (29 novembre 1799),

(1) Voir plus haut, n° 478.

(2) Voir plus haut, nos 479, *in fine*, et 566. — Comparer plus haut, n° 469.

(3) Dès le 3 nivôse an VIII, une loi (" considérant, disait son préambule, qu'il importe à la liberté et à la prospérité publique de conserver les seules fêtes nationales qui ont été accueillies par tous les Français sans laisser aucun souvenir qui tend à faire naître des divisions parmi les amis de la République „) avait supprimé toutes les fêtes nationales, sauf celles du 14 juillet et du 1er vendémiaire. Coll. Huyghe, t. I, p. 198.

(4) Pour les détails, voir surtout les travaux de Lanzac, Vandal et Sicard cités plus haut, p. 859, note 1, et les sources auxquelles ils renvoient.

notamment, rapporta les arrêtés tant individuels que collectifs par lesquels le Directoire avait ordonné la déportation de prêtres qui avaient prêté les divers serments, celle de prêtres qui s'étaient mariés ou celle de prêtres " qui n'ayant point exercé, ou qui ayant cessé d'exercer, avant la loi du 7 vendémiaire an IV, le ministère de leur culte sans en avoir repris l'exercice depuis cette époque, n'étaient plus assujettis à aucun serment. „ Dans les termes où il était conçu, cet arrêté ne pouvait profiter aux prêtres frappés par les lois de 1792 et de 1793, mais il fut largement interprété dans la pratique et profita, dans l'ancienne France, à un grand nombre d'ecclésiastiques qui n'étaient ni des jureurs endurcis ni des apostats (1). Dans les départements réunis, il releva de la déportation beaucoup de prêtres qui avaient fait l'objet des arrêtés collectifs rendus après la Guerre des Paysans : les administrations locales se montrèrent, en effet, des plus coulantes dans la délivrance des certificats destinés à constater que ces prêtres n'avaient plus exercé le culte depuis la publication de la loi du 7 vendémiaire an IV (2).

Quelques jours plus tard, le 7 nivôse an VIII, les Consuls déclarèrent " cassés et annulés „ les arrêtés par lesquels quelques administrations, " forçant le sens des lois qui constituent l'annuaire républicain, ont ordonné que les édifices destinés au culte ne seraient ouverts que le décadi „. Le même jour, un arrêté des Consuls décréta : " Les citoyens des communes qui étaient en possession, au premier jour de l'an II, d'édifices originairement destinés à l'exercice d'un culte, continueront à en user librement sous la surveillance des autorités constituées, et aux termes des lois du 11 prairial an III et du 7 vendémiaire an IV... „ Sous le Directoire,

(1) Le 28 vendémiaire an IX, un arrêté ordonna de rayer de la liste des émigrés : " ... 10° Les ecclésiastiques qui, étant assujettis à la déportation, sont sortis du territoire français pour obéir à la loi. „ Pour rentrer en France, ils devaient souscrire la promesse de fidélité. Cet arrêté, dit M. l'abbé Sicard, *ouv. cité*, t. III, p. 531, eut une grande importance pour les prêtres atteints par les lois de 1792 et 1793.

(2) Voir plus haut, n° 486. — Cfr. Daris, *ouv. cité*, t. III, p. 305, et t. IV, p. 111.

les autorités locales avaient souvent prétendu, contrairement au texte formel de la loi du 3 prairial, limiter le nombre des temples mis à la disposition des fidèles.

1255. Malgré les dispositions conciliantes du Gouvernement, des circonstances diverses firent que les catholiques en communion avec le St-Siège ne jouirent à cette époque que d'une liberté étriquée et précaire. La cause en était d'abord dans la loi du 7 vendémiaire an IV elle-même, qui interdisait tout exercice public des cultes et qui entravait même, à divers points de vue, comme on a pu le remarquer, la liberté interne des cultes (1). Ensuite, dans un certain nombre de diocèses, les fidèles continuèrent à être privés de ministres en union avec le St-Siège ainsi que de leurs églises. C'est que la licéité de la promesse de fidélité, admise par certaines autorités religieuses, à Paris notamment et ailleurs encore, n'avait pas été admise partout (2). Dans les régions où les supérieurs ecclésiastiques avaient défendu aux prêtres de faire la déclaration de soumission, le culte orthodoxe ne pouvait s'exercer que clandestinement. Dans les régions mêmes où les supérieurs avaient autorisé la promesse, les autorités locales, d'après les instructions du ministre de la police, Fouché, refusèrent souvent d'admettre à la promesse les prêtres qui ne justifiaient pas avoir prêté les serments antérieurs (3).

Il faut se rappeler encore que là même où les catholiques avaient des ministres avoués et jouissaient de leurs églises, ils devaient supporter dans ces églises l'exercice d'autres cultes et celui des réunions décadaires. " Les autorités administratives, disait un arrêté du 2 pluviôse an VIII, règleront

(1) Voir plus haut, nos 467, 468, 471, 472 et 473.

(2) Avant que le St-Siège ne se fût prononcé sur la question de la licéité de la promesse de soumission, le Concordat était conclu.

(3) L'interprétation donnée par Fouché à l'arrêté du 7 nivôse an VIII, n'était pas partagée par le premier Consul, qui ne désavoua cependant pas par acte public le ministre. " Pratiquement, dit M. Vandal, *ouv. cité*, p. 488, l'interprétation de Bonaparte prévalut peu à peu sur celle de Fouché. „ Elle fut officiellement consacrée par l'arrêté du 5 brumaire an IX, art. 14.

les heures qui seront données à l'exercice du culte et aux cérémonies civiles, de manière à prévenir leur concurrence : elles prendront les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et de la tranquillité, dans le temps consacré au culte et aux cérémonies civiles „. Enfin, si les autorités locales secondaient souvent les vues conciliantes du Gouvernement et fermaient même les yeux sur la violation des lois et des règlements relatifs à la publicité du culte, à la promesse de fidélité, etc., il n'en était pas de même des autorités intermédiaires, comme les préfets et certains ministres eux-mêmes. Ceux-ci continuèrent à tenir souvent un langage menaçant, suivi d'actes d'exécution. Le Concordat était déjà signé, mais non promulgué, que Fouché invitait encore les préfets à bannir du territoire français les prêtres qui n'avaient pas fait la promesse de soumission (1).

1256. Si précaire que fût la situation faite à la religion, elle avait suffi pour permettre au culte, dit M. l'abbé Sicard, de reprendre " en France, avant le Concordat, une vitalité et une expansion étonnantes. Certes, pas plus à cette époque qu'en 1796, on n'y comptait 32.000 communes desservies par le clergé, comme l'ont affirmé plusieurs historiens... Mais si ces écrivains ont beaucoup exagéré le nombre des églises rouvertes, d'autres l'ont beaucoup restreint... En fixant à 28.000 le chiffre des prêtres présents en France au moment du Concordat, nous croyons donner une évaluation très modérée... Si de ces 28.000 on déduit les 6000 constitutionnels, dont la moitié seulement étaient dans le ministère, il reste 22.000 prêtres catholiques romains. Pour ceux-ci, la proportion des exerçants est bien plus considérable que pour le clergé constitutionnel, dont une partie avait abandonné les fonctions ecclésiastiques... Il y avait environ 18.000 à 19.000 prêtres catholiques romains appliqués au ministère quand fut signé le Concordat... Pour assurer ce mouvement de restauration, le Concordat n'avait point été nécessaire. La sécurité et la liberté au dedans, l'immunité aux déportés ou

(1) Lanzac de Laborie, *La domination française*, t. I, pp. 398 et suiv. — Cfr. aussi la Coll. Huyghe, 2me série, t. IV, p. 387.

aux émigrés revenus du dehors, voilà ce qui avait provoqué, ce qui devait accélérer et achever la reconstitution religieuse „.

1257. Dans les diocèses belges, les autorités religieuses interdirent au clergé la promesse de soumission. Les églises restèrent donc en grand nombre fermées, et le culte orthodoxe fut réduit, bien plus que dans l'ancienne France, à s'exercer clandestinement (1). En concluant le Concordat, Napoléon fut, dans toute la force du terme, pour la Belgique, le restaurateur des autels (2).

§ 2. Le Concordat

1258. Les raisons du Concordat. Dans la France gouvernementale du Consulat, Bonaparte fut seul à concevoir le règlement de la question religieuse sur la base d'une restauration publique, solennelle, intégrale de la religion traditionnelle (3). " Malgré ses ministres, écrit son plus récent historien M. Vandal (4), malgré son Conseil d'Etat, malgré l'Institut, malgré les assemblées, malgré les généraux et leur incrédulité fanfaronne, malgré la plupart des administrateurs, seul avec la masse obscure, il prit l'inébranlable résolution de réincorporer le culte à l'Etat et de replacer Dieu dans le Gouvernement. „

(1) Cfr. la Coll. Huyghe, t. IV, p. 387.

(2) Lanzac de Laborie, *ouv. cité,* t. II, pp. 398 et suiv.; Delplace, *La Belgique sous la domination française,* t. II, pp. 45 et suiv.; Daris, *Histoire du diocèse et de la principauté de Liége,* t. III, pp. 303 et suiv.

(3) Sur les opinions de Napoléon à l'égard de la religion, voir Roederer, *Œuvres,* t. III, pp. 335 et suiv.; Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon,* pp. 200 et suiv.; Chaptal, *Mes souvenirs sur Napoléon,* p. 236; Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat,* p. 151. — Cfr., en outre, Cardinal Mathieu, *Le Concordat de 1801,* pp. 27-33; A. Lévy, *Napoléon intime,* pp. 537 et suiv.; Rinieri, *La diplomatie pontificale au XIXe siècle,* etc.

(4) Vandal, étude citée dans la *Revue des Deux-Mondes,* p. 510.

1259. Des motifs divers déterminèrent le premier Consul à cette résolution. " Comment avoir des mœurs ? disait-il à Roederer ; il n'y a qu'une manière, c'est de rétablir la religion... La société ne peut exister sans l'inégalité des fortunes, et l'inégalité des fortunes ne peut subsister sans la religion. Quand un homme meurt de faim à côté d'un autre qui regorge, il est impossible d'accéder à cette différence, s'il n'y a pas là une autorité qui lui dise : " Dieu le veut ainsi, il faut „ qu'il y ait des pauvres et des riches dans le monde , mais „ ensuite, et pendant l'éternité, le partage se fera autre- „ ment „ (1). Bonaparte voulait encore le rétablissement de la religion, parce qu'il répondait à un vœu populaire qui avait persisté à travers tous les obstacles, et qu'il contribuerait à l'apaisement des discordes civiles. Mais pour atteindre son but de pacification, ce rétablissement, dans la situation de la France d'alors, ne pouvait s'opérer que par une entente avec le St-Siège. " Le peuple (de la Vendée) s'apaisait, dit M. Vandal, depuis que l'on avait rendu à son culte des facilités réelles, mais la simple tolérance est en soi arbitraire, précaire, et la soumission demeurerait provisoire tant que la tolérance le serait. Bonaparte se rendait compte qu'à moins de conférer au culte des garanties positives, légales, il ne finirait jamais la grande sécession de l'Ouest. Pendant la négociation du Concordat, le nom de la Vendée reviendra plusieurs fois sur ses lèvres ; il aura toujours les yeux sur la grande plaie à fermer. „ Seule aussi l'intervention du St-Siège pouvait mettre fin au schisme des constitutionnels, aux difficultés soulevées par la déclaration de soumission (2) et aux divisions âpres et passionnées qui séparaient le clergé et les fidèles en deux camps irréconciliables. " Un schisme, disait Portalis au Corps législatif en présentant le projet qui donnait l'approbation législative au Concordat, est, par sa nature, un germe de désordre qui se modifie de mille manières différentes, et qui se perpétue à l'infini. Chaque titu-

(1) Roederer, *Œuvres*, t. III, p. 335.
(2) Voir plus haut, n° 1255.
(3) Portalis, *Discours, rapports et travaux inédits sur le Concordat de 1801*, Paris, 1845, p. 32.

laire, l'ancien, le nouveau, le plus nouveau, ont chacun leurs sectateurs dans le même diocèse, dans la même paroisse, et souvent dans la même famille. Ces sortes de querelles sont bien plus tristes que celles qu'on peut avoir sur le dogme, *parce qu'elles sont comme une hydre qu'un nouveau changement de pasteur peut à chaque instant reproduire*... Heureusement les théologiens catholiques reconnaissent un chef, un centre d'unité dans le pontife de Rome. L'intervention de ce pontife devenait donc nécessaire pour terminer des querelles, jusqu'alors interminables. De là, le Gouvernement conçut l'idée de s'entendre avec le St-Siège... Il est toujours heureux d'avoir un moyen canonique et légal d'apaiser les troubles religieux. „ L'entente avec le St-Siège, enfin, fournissait le moyen de résoudre les difficultés de conscience soulevées par les acquisitions de biens nationaux, et de donner au clergé français des chefs qui adhéreraient au Gouvernement consulaire et rompraient toute attache avec l'ancien régime. " La position du clergé, écrit encore M. Vandal, est la plus étrange qui se peut concevoir : il avait, pourrait-on dire, le corps en France et la tête hors de France. En somme, soixante-dix à quatre-vingts prélats expatriés restaient maîtres de la tranquillité intérieure en France. Et cette situation sans exemple, le Gouvernement de l'an VIII ne disposait d'aucun moyen de la faire cesser, à moins de recourir à une autorité supérieure à celle des évêques et d'en obtenir les prérogatives de la royauté, c'est-à-dire, de restaurer l'accord de l'Etat et de l'Eglise sur sa base séculaire et de renouveler l'antique stipulation avec Rome „ (1).

1260. La conclusion du Concordat. C'est en revenant de Marengo que Bonaparte, passant par Verceil, fit faire au Pape, par l'intermédiaire du cardinal Martiniana, évêque de cette ville, les premières ouvertures en vue d'un Concordat. Le Pape accepta d'entrer en pourparlers et envoya à Paris, où il arriva le 14 brumaire an IX (5 novembre 1800), Mgr Spina, archevêque de Corinthe. Les propositions du Gouvernement français paraissant inacceptables pour l'Eglise, Mgr Spina,

(1) *Revue des Deux-Mondes*, étude citée, p. 512.

qui n'était d'ailleurs autorisé à signer aucun traité, obtint, mais non sans peine, que le St-Siège fût directement saisi du projet de convention désiré par le premier Consul (février-mars 1801). Avant que la réponse du St-Siège ne fût arrivée à Paris, Bonaparte, qui s'impatientait des retards que subissait l'examen de la convention à Rome, adressa au St-Siège, le 9 prairial an IX, par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France, Cacault, l'ultimatum formel d'avoir à adopter son projet ou de voir rompre les négociations. Le cardinal Consalvi, secrétaire d'Etat du St-Siège, partit en toute hâte pour Paris, où après de laborieuses discussions on tomba enfin d'accord. La convention fut conclue le 26 messidor an IX (15 juillet 1801), et les ratifications en furent échangées le 23 fructidor (10 septembre) de la même année (1).

1261. Le texte du Concordat. La convention conclue entre le St-Siège et le Gouvernement français, était ainsi conçue :

" Le Gouvernement de la République reconnaît que la religion catholique, apostolique et romaine, est la religion de la grande majorité des citoyens français.

„ Sa Sainteté reconnaît également que cette même religion a retiré et attend encore, en ce moment, le plus grand bien et le plus grand éclat de l'établissement du culte catholique en France et de la profession particulière qu'en font les Consuls de la République.

„ En conséquence, d'après cette reconnaissance mutuelle,

(1) Sur les négociations du Concordat, il y a une source capitale, ce sont les documents mêmes de la négociation publiés par le comte Boulay de la Meurthe, *Documents sur la négociation du Concordat et sur les autres rapports de la France avec le St-Siège*, Paris, 1891-1905. — Parmi les principaux récits des négociations nous pouvons citer : Consalvi, *Mémoires*, publiés par Crétineau-Joly, Paris, 1864; Theiner, *Histoire de deux Concordats conclus en 1801 et 1803 par Napoléon Bonaparte et le St-Siège*, Bar-le-Duc (1869-1871); comte d'Haussonville, *L'Église romaine et le premier Empire*, Paris, 1871 ; Séché, *Les origines du Concordat*, Paris, 1894; P. Rinieri, *La diplomatie pontificale au XIXe siècle, le Concordat entre Pie VII et le premier Consul* (1801-1802) (trad. Verdier), Paris, 1901); cardinal Mathieu, *Le Concordat de 1801*, Paris, 1903; etc.

tant pour le bien de la religion que pour le maintien de la tranquillité intérieure, ils sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE 1. La religion catholique, apostolique et romaine, sera librement exercée en France. Son culte sera public, en se conformant aux règlements de police que le Gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique.

ART. 2. Il sera fait par le Saint-Siège, de concert avec le Gouvernement, une nouvelle circonscription des diocèses français.

ART. 3. Sa Sainteté déclarera aux titulaires des évêchés français qu'elle attend d'eux, avec une ferme confiance, pour le bien de la paix et de l'unité, toute espèce de sacrifices, même celui de leurs sièges. Après cette exhortation, s'ils se refusaient à ce sacrifice commandé par le bien de l'Eglise (refus néanmoins auquel Sa Sainteté ne s'attend pas), il sera pourvu par de nouveaux titulaires au gouvernement des évêchés de la circonscription nouvelle, de la manière suivante.

ART. 4. Le premier Consul de la République nommera, dans les trois mois qui suivront la publication de la bulle de Sa Sainteté, aux archevêchés de la circonscription nouvelle. Sa Sainteté conférera l'institution canonique suivant les formes établies par rapport à la France avant le changement de Gouvernement.

ART. 5. Les nominations aux évêchés qui vaqueront dans la suite seront également faites par le premier Consul ; et l'institution canonique sera donnée par le Saint-Siège, en conformité de l'article précédent.

ART. 6. Les évêques, avant d'entrer en fonctions, prêteront directement, entre les mains du premier Consul, le serment de fidélité qui était en usage avant le changement du Gouvernement, exprimé dans les termes suivants : " Je jure et promets à Dieu, sur les saints Evangiles, de garder obéissance et fidélité au Gouvernement établi par la constitution de la République française. Je promets aussi de n'avoir aucune intelligence, de n'assister à aucun conseil, de n'entretenir aucune ligue, soit au dedans, soit au dehors, qui soit contraire à la tranquillité publique ; et si, dans mon diocèse ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose au préjudice de l'Etat, je le ferai savoir au Gouvernement. "

Art. 7. Les ecclésiastiques du second ordre prêteront le même serment entre les mains des autorités civiles désignées par le Gouvernement.

Art. 8. La formule de prière suivante sera récitée à la fin de l'office divin dans toutes les églises catholiques de France :

" Domine, salvam fac Rempublicam ;
„ Domine, salvos fac Consules. „

Art. 9. Les évêques feront une nouvelle circonscription des paroisses de leurs diocèses, qui n'aura d'effet que d'après le consentement du Gouvernement.

Art. 10. Les évêques nommeront aux cures. Leur choix ne pourra tomber que sur des personnes agréées par le Gouvernement.

Art. 11. Les évêques pourront avoir un chapitre dans leur cathédrale, et un séminaire pour leur diocèse, sans que le Gouvernement s'oblige à les doter.

Art. 12. Toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, seront mises à la disposition des évêques.

Art. 13. Sa Sainteté, pour le bien de la paix et l'heureux rétablissement de la religion catholique, déclare que ni elle, ni ses successeurs, ne troubleront, en aucune manière, les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés ; et qu'en conséquence, la propriété de ces mêmes biens, les droits et revenus y attachés, demeureront incommutables entre leurs mains ou celles de leurs ayants-cause.

Art. 14. Le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les cures seront compris dans la circonscription nouvelle.

Art. 15. Le Gouvernement prendra également des mesures pour que les catholiques français puissent, s'ils le veulent, faire en faveur des églises, des fondations.

Art. 16. Sa Sainteté reconnaît dans le premier Consul de la République française les mêmes droits et prérogatives dont jouissait près d'elle l'ancien Gouvernement.

Art. 17. Il est convenu entre les parties contractantes que, dans le cas où quelqu'un des successeurs du premier Consul

actuel ne serait pas catholique, les droits et prérogatives mentionnés dans l'article ci-dessus, et la nomination aux évêchés, seront réglés, par rapport à lui, par une nouvelle convention. „

1262. La promulgation et la publication du Concordat. Ratifié le 10 septembre 1801, le Concordat ne fut soumis à la ratification législative que le 15 germinal an X. Ce long intervalle fut consacré à la préparation des mesures d'exécution : démission des anciens évêques, circonscription des nouveaux diocèses, nomination des archevêques et évêques, revision de la législation des cultes, etc.

Décrétée le 18 germinal an X (8 avril) (1), la convention fut solennellement promulguée dix jours après, lors des fêtes de Pâques (2) (18 avril 1802).

En Belgique, la solennité du rétablissement du culte eut lieu un peu plus tard, presque partout le jour de la Pentecôte. “ Le peuple, dit un historien, se précipitait en foule avec une joie indicible dans les églises rendues au culte. Lorsqu'on entendit de nouveau le son des cloches, qu'on vit les portes des églises réouvertes et les prêtres à l'autel revêtus des ornements sacrés, des larmes de bonheur coulèrent de tous les yeux. Alors il fut facile de se convaincre que la foi était demeurée entière au cœur des Belges, bien que l'exercice public du culte eût été interrompu pendant près de cinq ans „ (3).

En même temps que le Gouvernement avait soumis aux assemblées législatives la convention passée avec le Saint-Siège, il leur présenta, dans un seul et même projet, sous le nom d' “ articles organiques de la dite convention „, la législation nouvelle du culte catholique, ainsi que les articles

(1) La loi du 18 germinal an X recueillit au Tribunat 78 voix contre 7, et, au Corps législatif, 228 voix contre 21. Sans l'épuration de ventôse an X (voir plus haut, nos 616 et 631), l'opposition eût été plus forte.

(2) Sur la cérémonie, voir Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, t. 1, pp. 366-374.

(3) Vandermoere, *Récit de la persécution endurée par les séminaristes du diocèse de Gand* etc., Gand, 1856, p. 18.

organiques des cultes protestants. Ils furent également approuvés par la loi du 18 germinal. Il faut en résumer ici les principales dispositions.

§ 3. *Le régime des cultes à partir du Concordat*

I. — LES ARTICLES ORGANIQUES DU CONCORDAT (1)

1263. IDÉE GÉNÉRALE. La législation des cultes promulguée en même temps que le Concordat s'inspirait d'un point de vue radicalement différent de celui qui avait inspiré la loi du 7 vendémiaire an IV (2). L'hostilité et le dédain qui avaient animé la réaction thermidorienne contre les religions positives, faisaient place désormais à la faveur et au respect. Le législateur proclamait hautement que la religion forme l'une des bases fondamentales de l'ordre social et qu'il est dès lors du devoir de l'État de la favoriser. " Une première question se présentait, disait l'exposé des motifs de la loi du 18 germinal an X (3), la religion en général est-elle nécessaire aux corps de nation? est-elle nécessaire aux hommes?... Je m'empresserai toujours de rendre hommage à nos découvertes, à notre instruction, à la philosophie de nos temps modernes. Mais quels que soient nos avantages, quel que soit le perfectionnement de notre espèce, les bons esprits sont forcés de convenir qu'aucune société ne pourrait subsister sans morale, et que l'on ne peut encore se passer de magistrats et de lois. Or, l'utilité ou la nécessité de la reli-

(1) PORTALIS, *ouv. cité*, pp. 85 et suiv. (voir surtout le rapport du 5me complémentaire an XI); DEBIDOUR, *ouv. cité* plus haut, p. 316, note 1; D'HAUSSONVILLE, *L'Église romaine et le premier Empire;* Abbé SEVESTRE, *L'histoire, le texte et la destinée du Concordat de 1801*, Paris, 1903; BON, *Législation des paroisses en Belgique (1789-1839)*, Bruxelles, 1842; MOULART, *L'Eglise et l'Etat*, Louvain, 1895; ID., *Des fabriques d'églises* (cours autographié), Louvain, 1899; DE CORSWAREM, *De la législation civile des cultes*, Hasselt, 1904; DE CHAMPEAUX, *Recueil du droit civil-ecclésiastique français*, Paris, 1860; les traités de droit administratif français; etc.

(2) Voir plus haut, nos 467-468.

(3) Cet exposé des motifs est reproduit dans PORTALIS, *ouv. cité*, pp. 1 et suiv.

gion ne dérive-t-elle pas de la nécessité même d'avoir une morale ? Pourquoi existe-t-il des magistrats ? pourquoi existe-t-il des lois ? pourquoi ces lois annoncent-elles des récompenses et des peines ? C'est que les hommes ne suivent pas uniquement leur raison, c'est qu'ils sont naturellement disposés à espérer et à craindre, et que les instituteurs des nations ont cru devoir mettre cette disposition à profit pour les conduire au bonheur et à la vertu. Comment donc la religion qui fait de si grandes promesses et de si grandes menaces ne serait-elle pas utile à la société ? Les lois et la morale ne sauraient suffire. Les lois ne règlent que certaines actions ; la religion les embrasse toutes... Quant à la morale, que serait-elle si elle demeurait reléguée dans la haute région des sciences, et si les institutions religieuses ne l'en faisaient pas descendre pour la rendre sensible au peuple ? La morale sans préceptes positifs laisserait la raison sans règle, la morale sans dogmes religieux ne serait qu'*une justice sans tribunaux*... L'intérêt des gouvernements humains est donc de protéger les institutions religieuses, puisque c'est par elles que la conscience intervient dans toutes les affaires de la vie,... puisque c'est par elles, enfin, que la société entière se trouve placée sous la puissante garantie de l'auteur même de la nature. „ Les vœux des conseils généraux de département (1) s'accordaient d'ailleurs, en cette matière, avec les vues du Gouvernement : “ Toute la France, disait encore Portalis, appelle la religion au secours de la morale et de la société „ (2).

“ Le Gouvernement, concluait Portalis, n'avait donc point à balancer sur le principe général d'après lequel il devait agir dans la conduite des affaires religieuses. Mais plusieurs choses étaient à peser dans l'application de ce principe. L'état religieux de la France est malheureusement trop connu. Nous sommes, à cet égard, environnés de débris et de ruines. Cette situation avait fait naître dans quelques esprits l'idée de profiter des circonstances pour créer une religion

(1) Voir plus haut, nº 1256, et p. 764, note 1.

(2) Voir aussi la fin de l'exposé des motifs dans PORTALIS, *Discours et opinions*, p. 36.

nouvelle, qui eût pu être, disait-on, plus adaptée aux lumières, aux mœurs et aux maximes de liberté qui ont présidé à nos institutions républicaines. Mais on ne fait pas une religion comme on promulgue des lois. *Si la force des lois vient de ce qu'on les craint, la force d'une religion vient uniquement de ce qu'on la croit;* or la foi ne se commande pas... On ne ne croit à une religion que parce qu'on la suppose l'ouvrage de Dieu ; tout est perdu, si on laisse entrevoir la main de l'homme. La sagesse prescrivait donc au Gouvernement de s'arrêter aux religions existantes, qui ont pour elles la sanction du temps et le respect des peuples. Ces religions dont l'une est connue sous le nom de religion catholique, et l'autre sous celui de religion protestante, ne sont que des branches du christianisme. Or, quel juste motif eût pu déterminer la politique à proscrire les cultes chrétiens ? „ Portalis résumait ensuite les services rendus à la civilisation par le christianisme. Quelques mois auparavant, Chateaubriand, dans *Atala*, paru au printemps de 1801, avait déjà rappelé " le triomphe du christianisme sur la vie sauvage „, et montré " l'Indien se civilisant à la voix de la religion „ (1). " Après avoir reconnu l'utilité ou la nécessité de la religion en général, ajoutait l'exposé des motifs, le Gouvernement français ne pouvait donc raisonnablement abjurer le christianisme, qui, de toutes les religions positives, est celle qui est le plus accommodée à notre philosophie et à nos mœurs. „

1264. Portalis développait ensuite devant le Corps législatif les motifs qui avaient déterminé le Gouvernement à ne pas accorder à la religion catholique et au culte protestant une protection purement négative. " On imaginera, peut-être, disait-il, que la politique ferait assez en laissant un libre cours aux opinions religieuses et en cessant d'inquiéter ceux qui les professent. Mais je me demande si une telle mesure, qui ne présente rien de positif, qui n'est, pour ainsi dire, que négative, aurait jamais pu remplir le but que tout gouvernement sage doit se proposer. Sans doute la liberté que

(1) Quant au *Génie du christianisme,* sa publication. comme on le sait, coïncida avec la promulgation du Concordat. Cfr. le *Moniteur* du 28 germinal an X.

nous avons conquise, et la philosophie qui nous éclaire, ne sauraient se concilier avec l'idée d'une religion dominante en France, et moins encore avec l'idée d'une religion exclusive... Mais on peut protéger une religion sans la rendre, ni exclusive, ni dominante; car on peut protéger plusieurs religions, on peut les protéger toutes. Je conviens que le système de protection diffère essentiellement du système d'indifférence et de mépris que l'on a si mal à propos décoré du nom de *tolérance.* Le mot *tolérance* en fait de religion ne saurait avoir l'acception injurieuse qu'on lui donne (1), quand il est employé relativement à des abus que l'on serait tenté de proscrire et sur lesquels on consent à fermer les yeux... En droit public, cette tolérance est le respect du Gouvernement pour la conscience des citoyens et pour les objets de leur vénération et de leur croyance. Ce respect ne doit pas être illusoire ; il le serait pourtant, si, dans la pratique, il ne produisait aucun effet utile ou consolant. „

1265. Une protection positive des cultes fournissait d'ailleurs à l'Etat l'avantage, à ses yeux, de lui donner une prise sur eux. " Indépendamment, disait toujours Portalis, de tout le bien moral que l'on est en droit de se promettre de la protection que je réclame pour les institutions religieuses, observons que le bon ordre et la sûreté publique ne permettent pas que l'on abandonne, pour ainsi dire, ces institutions à elles-mêmes. L'Etat ne pourrait avoir aucune prise sur des établissements et sur des hommes que l'on traiterait comme étrangers à l'Etat. Le système d'une surveillance raisonnable sur les cultes ne peut être garanti que par le plan connu d'un organisation légale de ces cultes. Sans cette organisation avouée et autorisée, toute surveillance serait nulle ou impossible... (Même) dans les temps les plus calmes, il est de l'intérêt des gouvernements de ne point renoncer à la conduite des affaires religieuses. Ces affaires ont toujours été rangées, par les différents codes des nations, dans les matières qui appartiennent à la haute police de l'Etat. „

La haute police à laquelle l'Etat prétendait ainsi sur les

(1) Cfr. plus haut, nos 467, 468, 523.

cultes en général et sur la religion catholique en particulier, devait, d'après l'exposé des motifs de la loi du 18 germinal an X, s'exercer conformément aux traditions gallicanes (1). " Il faut sans doute, disait Portalis, se défendre contre le danger des opinions ultramontaines, et ne pas tomber imprudemment sous le joug de la cour de Rome. Mais l'indépendance de la France catholique n'est-elle pas garantie par le précieux dépôt de nos anciennes libertés ? L'influence du Pape, réduite à ses véritables termes, ne saurait être incommode à la politique. Si quelquefois on a cru utile de relever les droits des évêques pour affaiblir cette influence, quelquefois aussi il a été nécessaire de la réclamer et de l'accréditer contre les abus que les évêques faisaient de leurs droits... Comme chef d'une société religieuse, le pape n'a qu'une autorité limitée par des maximes connues qui ont plus particulièrement été gardées parmi nous, mais qui appartiennent au droit universel des nations. "

1266. C'est en s'inspirant tout à la fois de la pensée que la restauration de la religion catholique se liait intimement à la consolidation de l'ordre social en France, et de l'idée que la conduite des affaires religieuses par le Gouvernement devait être dominée par les traditions gallicanes, que le législateur de l'an X édicta les articles organiques, ainsi que les dispositions législatives ou réglementaires qui les complétèrent. Quand on compare l'ensemble de ces règles au texte du Concordat (2), on doit reconnaître que bon nombre d'entre elles venaient singulièrement restreindre la portée de la convention avenue entre le St-Siège et le Gouvernement français. Le Concordat proclamait solennellement que la religion catholique, apostolique et romaine serait librement exercée en France, et n'admettait à cette liberté d'autres restrictions que celles relatives à l'exercice extérieur du culte dans ses rapports avec la tranquillité publique. Les

(1) En fait, les prérogatives que le Gouvernement s'était reconnues dans les articles organiques, dépassaient en plusieurs points la tradition gallicane.

(2) Voir plus haut, n° 1261.

articles organiques s'ingéraient au contraire constamment, comme nous allons le voir à l'instant, dans l'organisation interne du culte catholique. Aussi le St-Siège, dès qu'il en connut la promulgation, fit-il entendre une protestation formelle. " Nous avons remarqué, disait Pie VII dans son allocution consistoriale du 24 mai 1802, qu'on a promulgué simultanément avec notre convention mentionnée plus haut, quelques autres articles qui nous étaient inconnus, et auxquels, marchant sur la trace de nos prédécesseurs, nous ne pouvons pas ne point demander qu'on apporte les modifications et les changements convenables et nécessaires „ (1).

1267. Il convient de résumer ici rapidement les principales dispositions *préventives*, *réglementaires*, *protectrices* et *répressives* qui gouvernaient désormais l'exercice du culte catholique, en vertu de la loi du 18 germinal an X.

1268. Mesures préventives. Parmi les mesures préventives décrétées par les articles organiques (2) et qui armaient le Gouvernement de la faculté de mettre des entraves au libre fonctionnement du culte catholique, il faut signaler principalement celles qui subordonnaient à son autorisation : la publication et réception des bulles, brefs, etc., pontificaux (art. 1) (3) ; le ministère des nonces et délégués pontificaux (art. 2) (4) ; la publication des décrets conciliaires et synodaux (art. 3) ; la réunion des conciles nationaux ou métropolitains (art. 4) ; l'établissement de chapitres cathédraux et de séminaires (art. 11) ; l'établissement de fêtes religieuses (art. 41) ; l'ouverture d'oratoires et de chapelles domestiques (art. 44) (5) ;

(1) Voir au sujet des représentations faites par le Souverain Pontife, divers documents dans Portalis, *Discours* etc., pp. 283-305.

(2) Sur le serment imposé aux évêques et aux curés par le Concordat, voir plus haut, n° 1261 ; cfr. également, plus bas, les nos 1269 et suiv., *passim*.

(3) Voir les exceptions établies par un décret du 28 février 1810.

(4) Voir l'arrêté du 18 germinal an X relatif à la mission du cardinal Caprara.

(5) Voir à cet égard les décrets du 22 décembre 1812 et du 26 juin 1813. Cfr. le P. Dudon, *La guerre aux chapelles sous le premier Empire*, dans les *Études*, 1903, t. XCV.

la création de paroisses (art. 61). En outre, les professeurs des séminaires devaient souscrire la déclaration faite par le clergé de France en 1682 et se soumettre à enseigner la doctrine qui y était contenue (art. 24) (1); le choix des ecclésiastiques destinés à former les chapitres cathédraux devait être agréé par le Gouvernement (art. 35); le nombre des ordinations agréé par lui (art. 26); etc. Les évêques ne pouvaient ordonner aucun ecclésiastique, s'il ne justifiait d'une propriété produisant au moins un revenu annuel de trois cents francs, s'il n'avait atteint l'âge de vingt-cinq ans, etc. (2). L'administration du sacrement de mariage, enfin, était soumise à des entraves : " Les curés, disait l'art. 54, ne donneront la bénédiction nuptiale qu'à ceux qui justifieront, en bonne et due forme, avoir contracté mariage devant l'officier de l'état-civil. „

1269. Mesures réglementaires. Les mesures qui avaient plutôt le caractère réglementaire que préventif s'occupaient des droits et des devoirs des supérieurs ecclésiastiques, de la circonscription des évêchés et des paroisses, de l'exercice public du culte, de l'usage des églises, des frais et du temporel du culte ; elles s'occupaient même de la liturgie et de l'enseignement du dogme !

1270. *Droits et devoirs des supérieurs ecclésiastiques.* Comme on va le voir à l'instant, le législateur des articles organiques, tout en respectant dans ses grandes lignes la hiérarchie traditionnelle de l'Église catholique (3), s'était arrogé le droit de réglementer les devoirs des autorités religieuses et leurs rapports entre elles dans une foule de matières qui

(1) Un décret du 25 février 1810 déclara loi de l'Etat l'édit du mois de mars 1682 sur la déclaration du clergé de France.

(2) La rigueur de ces conditions fut notablement adoucie par le décret du 28 février 1810.

(3) Les articles organiques avaient réglé sur un pied nouveau le gouvernement des diocèses pendant la vacance du siége, mais l'art. 6 du décret du 28 février 1810 décida que " pendant les vacances des siéges, il sera pourvu, conformément aux lois canoniques, au gouvernement des diocèses „. La nomination des vicaires capitulaires devait cependant être agréée par le Gouvernement.

échappent par leur nature à la compétence du pouvoir civil. Les archevêques devaient veiller au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendants de leur métropole (art. 14) et connaître des réclamations et des plaintes portées contre la conduite et les décisions des évêques suffragants (art. 15). Nul ne pouvait être nommé évêque avant l'âge de trente ans, et s'il n'était originaire français (art. 16). Les ecclésiastiques proposés pour un évêché devaient, avant l'expédition de l'arrêté de nomination, être " examinés, disait l'art. 14, sur leur doctrine par un évêque et deux prêtres, qui seront commis par le premier Consul, lesquels adresseront le résultat de leur examen au conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes „.

Les évêques étaient tenus de résider dans leurs diocèses; ils ne pouvaient en sortir qu'avec l'autorisation du premier Consul (art. 19.). Ils devaient visiter annuellement et en personne une partie de leur diocèse, et, dans l'espace de cinq ans, le diocèse entier (art. 22). Les évêques nommaient les curés, avec l'agréation du chef de l'État (art. 19), et librement les desservants des succursales. Ils pouvaient révoquer ceux-ci (art. 31 et 63). Les curés étaient immédiatement soumis aux évêques dans l'exercice de leurs fonctions (art. 31); les vicaires et desservants devaient exercer leur ministère sous la surveillance et la direction des curés.

1271. *Circonscription des diocèses, cures et succursales.* Le Concordat avait annoncé qu'il serait fait par le St-Siège, de concert avec le Gouvernement, une nouvelle circonscription des diocèses français. L'art. 58 des organiques, en conformité avec la bulle du 29 novembre 1801, régla la question comme suit : " Il y aura en France dix archevêchés ou métropoles et cinquante évêchés. „ Cinq évêchés et un archevêché furent établis dans les départements belges, savoir un évêque à Gand (pour les départements de l'Escaut et de la Lys), à Tournai (pour le département de Jemmapes), à Namur (pour le département de Sambre-et-Meuse) et à Liége (pour les départements de l'Ourthe et de la Meuse inférieure); à Malines, un archevêque, pour les départements de la Dyle et des Deux-Nèthes. L'archevêque de Malines avait pour

suffragants, indépendamment des évêques de Gand, Tournai, Namur et Liége, ceux d'Aix-la-Chapelle, de Trèves et de Mayence. Le département des Forêts était compris dans le diocèse de Metz.

1272. Parmi les archevêques et évêques nommés par l'Empereur lors de la reconstitution du culte, il y eut seize membres de l'ancien épiscopat français (1), deux archevêques et dix évêques qui avaient exercé les fonctions épiscopales dans le culte constitutionnel et trente-deux ecclésiastiques nouveaux. Aucun des évêques placés en Belgique n'avait appartenu au culte constitutionnel (2) ; aucun non plus ne se rattachait par sa naissance aux départements réunis.

1273. D'après l'art. 9 du Concordat (3), les évêques devaient faire une nouvelle circonscription des paroisses de leurs diocèses, qui n'aurait d'effet que d'après le consentement du Gouvernement. Sans aucun accord préalable avec le St-Siège, les articles organiques divisèrent les paroisses en deux catégories : les *paroisses* proprement dites, à la tête desquelles ils plaçaient des *curés*, et les *succursales*, administrées par des *desservants*.

Il devait y avoir au moins une paroisse par justice de paix (art. 60). Il devait, en outre, être établi autant de succursales que le besoin pourrait l'exiger (4), mais aucune partie du territoire français ne pouvait être érigée en cure ou succursale sans l'autorisation expresse du Gouvernement (art. 62).

(1) Parmi les évêques français, sur 82 qui vivaient encore, il y en eut 46 qui accédèrent à la demande de démission que le Pape leur avait adressée en conformité de l'art. 3 du Concordat. *Tous* les évêques belges, sans exception, donnèrent leur démission.

(2) Invités par le légat Caprara à rentrer dans l'unité catholique, etc., les évêques constitutionnels donnèrent leur démission, mais ils ne se rétractèrent qu'avec des restrictions diverses. — Sur les évêques de l'époque, voir LANZAC DE LABORIE, *La domination française*, t. I, pp. 407 et suiv. ; REMBRY, *Les remaniements de la hiérarchie épiscopale et les sièges épiscopaux en Belgique au XIXe siècle* (dans les *Annales de la Société d'Emulation*, Bruges, 1902-1903).

(3) Voir plus haut, no 1261.

(4) Voir à cet égard les décrets du 11 prairial an XII, du 5 nivôse et du 3 ventôse an XIII et du 30 septembre 1807 (ce dernier porta le nombre des succursales de vingt-quatre mille à trente mille).

1274. *Liturgie, enseignement, prières, etc.* L'art. 39 décrétait qu'il n'y aurait qu'une liturgie et qu'un catéchisme pour toutes les églises catholiques de France.

D'après l'art. 49, le Gouvernement pouvait ordonner des prières publiques (1). L'art. 51 disait : " Les curés, aux prônes des messes paroissiales, prieront et feront prier pour la prospérité de la République française et pour les Consuls. „

1275. *Usage des églises.* " Les édifices anciennement destinés au culte catholique, disait l'art. 75 des organiques, actuellement dans les mains de la nation, à raison d'un édifice par cure et par succursale, seront mis à la disposition des évêques par arrêtés du préfet de département... Dans les paroisses, ajoutait l'art. 77, où il n'y aura point d'édifice disponible pour le culte, l'évêque se concertera avec le préfet pour la désignation d'un édifice convenable. „ D'après l'art. 46, le même temple ne pouvait être consacré qu'à un même culte. " Il y aura, disait l'art. 47, dans les cathédrales et paroisses, une place distinguée pour les individus catholiques qui remplissent les autorités civiles ou militaires. „

1276. L'art. 76 décidait la création de fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples et à l'administration des aumônes. Il y eut à l'origine deux espèces de fabriques, l'une appelée fabrique *intérieure*, l'autre, fabrique *extérieure*. La première avait été organisée par les évêques (2), qui avaient constitué dans chaque paroisse un conseil, chargé de recueillir et d'administrer le produit éventuel de tout ce qui pouvait se percevoir dans l'intérieur de l'église et de veiller aux besoins journaliers du culte. La seconde émanait du pouvoir civil et fut l'œuvre du décret du 7 thermidor an XI. Ce décret ordonnait la restitution aux fabriques des biens des

(1) Voir, par exemple, le décret du 19 février 1806 relatif à la célébration de la fête de la St-Napoléon et du rétablissement du culte catholique en France (15 août) ; un *Te Deum* etc. était également ordonné par le même décret pour la fête de l'anniversaire du couronnement et de la bataille d'Austerlitz (1er dimanche de décembre).

(2) En vertu d'une décision du Gouvernement en date du 9 floréal an XI. Cfr. l'avis du Conseil d'État du 22 février 1813.

fabriques non aliénés, et chargeait les préfets de nommer, pour gérer ces biens dans la forme particulière des biens communaux, trois marguilliers, dans chaque commune. L'existence simultanée de deux fabriques ayant donné lieu à des conflits et à des plaintes, l'Empereur, légiférant une fois de plus, dans des matières de caractère purement spirituel ou mixte, sans entente avec l'autorité religieuse, promulgua le règlement général du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église. Il ne devait plus y avoir désormais qu'une seule fabrique, chargée de veiller à la conservation et à l'entretien des temples, d'administrer les aumônes ainsi que les biens et les fonds affectés à l'exercice du culte, et d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité, soit en réglant les dépenses nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir. Chaque fabrique devait être composée d'un conseil et d'un bureau de marguilliers (1).

1277. *Exercice public du culte.* L'exercice public du culte était réglé par les art. 45 et 48 des organiques. " Aucune cérémonie religieuse, disait l'art. 45, n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique, dans les villes où il y a des temples destinés à différents cultes (2). L'évêque se concertera avec le préfet, disait l'art. 48, pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches : on ne pourra les sonner pour toute autre cause sans la permission de la police locale. „

1278. *Frais du culte.* Les fonctions ecclésiastiques devaient être gratuites, aux termes de l'art. 5, " sauf, ajoutait-il, les oblations qui seraient autorisées et fixées par les règle-

(1) Sur leur nomination, leurs fonctions respectives, les règles qu'ils avaient à suivre dans l'exercice de leurs fonctions, voir les art. 3 et suiv. du décret. — Cfr. l'avis du Conseil d'Etat du 22 février 1813.

(2) Le décret du 23 prairial an XII sur les sépultures permit, dans les communes où il était professé plusieurs cultes, que des cérémonies religieuses eussent lieu dans l'enceinte des lieux de sépulture. D'après l'art. 15 de ce décret, " dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier „.

ments „. Les règlements faits par les évêques en cette matière ne pouvaient être mis à exécution qu'après l'approbation du Gouvernement.

Indépendamment des oblations, les articles organiques prévoyaient encore, comme moyen de pourvoir à l'entretien des ministres et aux frais de l'exercice du culte, les fondations. " Les fondations, disait l'art. 73, qui ont pour objet l'entretien des ministres et l'exercice du culte ne pourront consister qu'en rentes constituées sur l'État : elles seront acceptées par l'évêque diocésain, et ne pourront être exécutées qu'avec l'autorisation du Gouvernement. „

Enfin, comme nous allons le voir en traitant des mesures directement protectrices de l'exercice du culte, la loi du 18 germinal an X ainsi que des lois et des décrets ultérieurs ajoutèrent aux ressources fournies par les fidèles pour cet objet, une série de ressources fournies par les pouvoirs publics eux-mêmes.

1279. Mesures protectrices. Les principales mesures par lesquelles le Gouvernement manifestait sa volonté de protéger directement le culte catholique se rapportaient aux charges matérielles assumées par les pouvoirs publics en sa faveur, à la répression par voie administrative ou pénale des atteintes portées au libre exercice du culte, à la fixation au dimanche du jour de repos des fonctionnaires publics (art. 57) (1), et à l'octroi de privilèges de caractère honorifique. Il suffira de dire ici un mot des ressources publiques mises à la disposition du culte et de la répression des atteintes à la liberté de son exercice (2).

1280 *Charges matérielles assumées par les pouvoirs publics.* Parmi les charges matérielles que la législation

(1) Le calendrier grégorien ne fut cependant rétabli que par le sénatus-consulte du 22 fructidor an XIII, à partir du 1er janvier 1806.

(2) Sur les honneurs à rendre au St-Sacrement, voir le décret du 24 messidor an XII relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, titre II, art. 1 et suiv. ; sur les honneurs à rendre aux archevêques et évêques, voir le titre XIX, art. 1 et suiv.

imposait aux pouvoirs publics en vue de faciliter au culte catholique l'accomplissement de sa mission, les unes avaient un caractère strictement concordataire, comme les traitements des ministres des cultes et la restitution des églises, les autres furent établies, soit par les articles organiques, soit par des lois ou des décrets ultérieurs. D'année en année, l'Empereur accentua, à ce point de vue tout au moins, sa politique favorable au culte.

1281. Les articles organiques mettaient seulement à la charge de l'État les traitements des archevêques, des évêques et des curés. Les archevêques devaient recevoir 15.000, les évêques 10.000 fr. Les conseils généraux des départements étaient autorisés à procurer aux archevêques et évêques un logement convenable et une augmentation de traitement (1).

Les curés, suivant qu'ils étaient de 1re ou de 2me classe, devaient recevoir 1500 ou 1000 fr., avec faculté pour les grandes communes de leur accorder une augmentation de traitement, " si, disait l'art. 67, les circonstances l'exigent ". Les presbytères et jardins attenants devaient être rendus aux curés. A défaut de presbytère, les conseils généraux des communes étaient chargés de leur procurer un logement et un jardin (2).

Les desservants de succursales ne devaient originairement avoir d'autre traitement que le produit des oblations et les pensions qui leur étaient accordées en vertu des lois de l'Assemblée constituante. Toutefois, les presbytères et jardins attenants avaient également été mis à leur disposition ; et à défaut de presbytère, les communes étaient chargées de leur procurer un logement (3). Le décret du 11 prairial an XII assura aux desservants des succursales existantes et provisoirement approuvées, un traitement de 500 fr. sur les fonds de l'Etat (4). Quant au traitement des desservants des

(1) Voir pour l'exécution, l'arrêté du 18 germinal an XI.

(2) Voir les arrêtés du 27 brumaire et du 18 germinal an XI.

(3) Voir pour l'exécution, les arrêtés du 7 ventôse et du 18 germinal an XI et le décret du 30 décembre 1809.

(4) Sur la situation précaire des desservants à cette époque, voir entre autres St-Yves et Fournier, *Le département des Bouches du Rhône*, pp. 357 et suiv.; Daris, *ouv. cité*, t. IV, p. 195.

autres succursales et des vicaires, il demeurait, en vertu de l'arrêté du 18 germinal an XI et du décret du 3 nivôse an XIII, à la charge des communes. Le traitement des vicaires fut plus tard mis à charge des fabriques par le décret du 30 décembre 1809, mais en cas d'insuffisance de leurs ressources, les communes devaient y suppléer.

Les pensions dont les curés et desservants jouissaient en vertu des lois de la Constituante, leur étaient précomptées sur leurs traitements (1).

1282. Les charges assumées par les pouvoirs publics en faveur du culte ne se limitaient pas seulement au traitements et au logement des ministres et à la restitution des églises. Des lois et des décrets divers leur en imposèrent d'autres encore. Il suffira de signaler, à cet égard, la loi du 23 ventôse an XII relative à la dotation des séminaires archiépiscopaux; le décret du 30 septembre 1807 portant établissement de bourses et demi-bourses dans les séminaires diocésains; le décret du 30 décembre 1809 chargeant les communes de subvenir à l'insuffisance des ressources des fabriques d'église (2); etc. Un certain nombre de décrets, enfin, ordonnèrent de restituer aux fabriques, aux cures, chapitres, séminaires, etc., un grand nombre de biens ecclésiastiques non aliénés (3).

1283. *Répression des atteintes au libre exercice des cultes.* " Il y aura recours au Conseil d'État, disait l'art. 7, s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et les règlements garantissent à ses ministres... Le recours, ajoutait l'art. 8, compètera à toute personne intéressée. A défaut de plainte particulière, il sera exercé d'office par le préfet. "

Le Code pénal de 1810 punissait de son côté de peines

(1) Art. 67 des organiques, et art. 5 du décret du 11 prairial an XII.

(2) Le décret du 23 prairial an XII donnait aux fabriques d'église et aux consistoires le monopole des pompes funèbres.

(3) Voir sur la conservation et l'administration des biens des cures, des chapitres cathédraux et collégiaux et des séminaires, le décret du 6 novembre 1813.

correctionnelles les voies de fait ou les menaces tendant à empêcher une personne d'exercer l'un des cultes autorisés, de célébrer certaines fêtes, d'observer certains jours de repos, etc. (art. 260) ; les troubles et désordres ayant pour but d'interrompre les exercices d'un culte (art. 261) ; l'outrage envers les objets d'un culte ou envers les ministres de ce culte (art. 262) ; etc.

1284. Mesures répressives. Le législateur, enfin, se préoccupait aussi de réprimer ce qu'il considérait comme abus dans l'exercice des cultes. Les articles organiques réglaient la répression de ces abus par voie administrative : le Code pénal de 1810 réglait la répression par voie judiciaire. " Il y aura recours au Conseil d'État, disait l'art. 6 des organiques, dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques. Les cas d'abus sont l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la République, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane, et toute entreprise qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public. " Le Code pénal punissait : la censure ou la critique du Gouvernement, d'une loi, d'un décret, etc., prononcée par un ministre du culte dans l'exercice de son ministère (art. 201-203) ; le fait, pour un ministre du culte, d'avoir, sur des questions ou matières religieuses, entretenu une correspondance avec une cour ou puissance étrangère sans l'autorisation du ministre des cultes (art. 207) ; les voies de fait ou les menaces tendant à contraindre une personne à exercer un culte, à observer certains jours de repos (art. 260) ; etc.

II. — LE FONCTIONNEMENT DE LA LÉGISLATION DU CULTE CATHOLIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS BELGES SPÉCIALEMENT (1)

1285. Dans les desseins du premier Consul, la pacification religieuse n'avait pas été un don gratuit fait au clergé et aux fidèles, mais un moyen de lier étroitement l'Église à la politique du Gouvernement. Le préfet de l'Ourthe, Desmousseaux, exprimait bien la pensée gouvernementale quand il écrivait aux maires de sa circonscription que " les évêques étaient devenus, par la sagesse du premier Consul, les apôtres de l'État autant que de l'Église „ (2).

Dans les premières années qui suivirent le Concordat, le Gouvernement s'abstint en général d'exiger des membres du clergé, en tant qu' " apôtres de l'État „, des services directement contraires à leur mission religieuse. Mais il n'en fit pas moins un appel constant et abusif à leur concours politique. C'est ainsi que le ministère des cultes imposa fréquemment aux évêques le sujet de leurs mandements. En Belgique notamment, il les obligea à prôner la conscription, à célébrer les victoires des armées françaises, à fulminer contre les Anglais, etc. Les curés, de leur côté, furent invités à développer les mêmes thèmes dans leurs sermons et à lire, avant ou après les offices, les *Bulletins de la grande armée*. A chaque instant, enfin, les évêques et les prêtres furent sollicités de faire l'éloge de l'Empereur.

Peu à peu cependant, les exigences du pouvoir civil devinrent si grandes et ses empiètements dans la sphère religieuse proprement dite si caractérisés, que des conflits

(1) Le Concordat avait généralement été accepté par le clergé et les fidèles tant en France que dans les départements réunis. Il y eut cependant des exceptions. Sur les Stévenistes, dont la nuance la plus avancée refusait de recevoir le Concordat, voir un article de Mgr Lamy, dans la *Revue catholique de Louvain*, année 1857 ; le chanoine Aigret, *Histoire de l'église et du chapitre de Saint-Aubain à Namur*, Namur, 1881 ; A. Kenis, *Eene Godsdienstsecte in België of het zoogezegde Stevenismus*, Brussel, 1903 ; etc. Pour la France, voir Drochon, *La petite Église historique ou le schisme anticoncordataire.*

(2) Circulaire du 14 octobre 1802, dans Daris, *ouv. cité*, t. IV, p. 184.

graves le mirent aux prises tantôt avec le Pape, les évêques ou les chapitres, tantôt avec l'ensemble du bas-clergé, quelquefois même avec toutes les autorités religieuses réunies. Le clergé avait cependant dans son ensemble témoigné du loyalisme le moins suspect, et Pie VII avait consenti à faire le voyage de Paris pour y sacrer, le 2 décembre 1804, l'Empereur.

1286. Il ne saurait être question de faire ici l'exposé des divers conflits (1) qui mirent aux prises le pouvoir civil et les autorités religieuses. Il suffira de rappeler en quelques mots ceux d'entre ces conflits qui eurent le plus d'étendue ou le plus d'éclat.

1287. En 1806, l'adoption du fameux *Catéchisme impérial* (2) suscita un premier désaccord grave. L'administration voulait l'imposer à toutes les paroisses, tandis que la généralité des desservants, dans les diocèses belges surtout, s'insurgeaient contre cette prétention. En 1808, les exigences de l'Empereur à l'égard du Pape, qui refusait de fermer ses ports aux Anglais, devinrent si impérieuses qu'elles aboutirent l'année suivante à une rupture ouverte. En 1809 et en 1810, à la suite de l'excommunication lancée par le Saint-Siège contre les spoliateurs des États de l'Église, le clergé omit de réciter le *Domine, salvum fac Imperatorem*, et l'administration et la police s'occupèrent de l'y contraindre : “ les prières pour l'Empereur, écrivait un sous-préfet aux maires de son arrondissement, doivent être chantées aux

(1) Voir sur les rapports de l'Église et de l'État, à cette époque : comte d'Haussonville, *L'Église romaine et le premier Empire*; Debidour, *ouv. cité*; Lecestre, *Lettres inédites de Napoléon Ier*; Welschinger, *Le Pape et l'Empereur*, Paris, 1905 ; abbé Sévestre, *ouv. cité* ; et pour la Belgique spécialement : Lanzac de Laborie, *La domination française* ; Delplace, *La domination française* ; Van der Moeren, *Récit de la persécution endurée par les séminaristes du diocèse de Gand* etc., Gand, 1863 ; Claessens, *La Belgique chrétienne*, Bruxelles, 1883 ; Balau, *La Belgique et l'Empire*. Louvain, 1894 ; Daris, *ouv. cité*.

(2) L'emploi de ce catéchisme, qui avait reçu l'approbation du légat Caprara, avait été prescrit par un décret du 4 avril 1806.

offices qui se chantent. Veuillez me faire un rapport détaillé à ce sujet. Il dira ce qui se fait, c'est-à-dire si les prières sont chantées en tout ou en partie, par qui et dans quel temps... „ (1) En 1811, Napoléon voulut provoquer un schisme dans l'Église en réunissant le concile national. En 1813, enfin, il prétendit imposer aux diocèses de Gand et de Tournai des évêques nommés par lui, mais non institués par le Pape. Spolié de ses États et prisonnier de l'Empereur, Pie VII avait refusé l'institution canonique aux évêques nommés par Napoléon.

Et tandis que le Gouvernement s'efforçait ainsi d'étendre son joug sur l'autorité religieuse, il recourut pour faire prévaloir ses volontés à des violences sans cesse croissantes (2). En 1806, ce n'était encore que la destitution qui venait frapper les prêtres qui s'étaient distingués par leur résistance à l'adoption du catéchisme impérial. Dès 1809, l'arrestation, l'emprisonnement, l'exil sont fréquemment le châtiment de ceux qui ont refusé de prier pour l'Empereur. Vis-à-vis du Souverain Pontife, le Gouvernement procéda de la même manière. Il fit d'abord occuper militairement les États pontificaux (1808), puis il les annexa (3). Après avoir spolié le Pape de ses États, il s'empara de sa personne, et le fit transporter à Fontainebleau. En 1811, pendant le concile national, que Napoléon avait réuni avec l'espoir qu'il lui fournirait le moyen de se passer du Pape pour l'institution des évêques, c'est au tour des évêques à subir les rigueurs du pouvoir. La courageuse attitude de MMgrs de Broglie et Hirn, évêques de Gand et de Tournai, leur vaut d'être jetés à Vincennes, puis exilés ou déportés. En 1813, enfin, les

(1) Sous-préfecture de Hasselt, 6 octobre 1810. DARIS, *ouv. cité*, t. IV, p. 226.

(2) Outre les sources générales citées précédemment, voir : BERGMANN, *Geschiedenis der stad Lier*, Antwerpen, 1873, p. 511 ; *La Chronique des événements les plus remarquables arrivés à Bruxelles de 1780 à 1827*, publiée par Galesloot, Bruxelles, 1872, t. II, pp. 61, 71, 81 ; *Discours et opinions de Voyer d'Argenson*, t. I, pp. 137 et suiv. ; etc.

(3) Décret du 17 mai 1809 confirmé par le sénatus-consulte du 17 février 1810.

séminaristes flamands qui ne voulurent point reconnaître les évêques intrus, furent incorporés et envoyés à Wesel.

Mais c'est en vain que le Gouvernement, reprenant les pires traditions du Directoire, multipliait ses violences. Le clergé belge resta fermement attaché au Souverain Pontife et sa résistance à l'invasion des libertés gallicanes demeura inébranlable : les prêtres belges, écrivait au mois d'août 1813 le préfet des Deux Nèthes, " ne les admettent point et ne les admettront jamais „ (1).

Le seul résultat des persécutions fut d'aliéner complètement le clergé au régime français. " Sur mille deux cents ecclésiastiques qui sont dans le diocèse (de Liége), il y en a huit cents contre le Gouvernement „, écrivait le préfet Micoud le 14 novembre 1813 (2). Et dans un autre rapport, il affirmait que le clergé des diocèses environnants était plus mal disposé que celui de Liége (3). Les persécutions désaffectionnaient aussi les fidèles. Comme sous le Directoire, ceux-ci faisaient cause commune avec leurs pasteurs. Le fameux Lejeas. évêque *nommé* de Liége, écrivait le 8 janvier 1811 au ministre des cultes que les ecclésiastiques qui refusaient les prières pour l'Empereur étaient considérés " comme de bons ecclésiastiques, tandis que ceux qui remplissent leurs devoirs étaient méprisés „ (4).

1288. Au cours de ces conflits, le 25 janvier 1813, Napoléon arracha à Pie VII, toujours prisonnier, le concordat de Fontainebleau, qui déclarait qu'à défaut de consentement du Pape à l'institution des évêques nommés par l'Empereur, ceux-ci pourraient être institués par le métropolitain ou par le prélat le plus ancien de la province. Quoique la convention n'eût pas de caractère definitif, l'Empereur s'empressa de la promulguer comme loi de l'Empire le 13 février 1813 (5). Le 24 mai 1813, le Pape désavoua formellement la convention.

(1) Rapport cité dans Poullet, *Quelques notes*, etc., p. 100.
(2) *Ibid.*, p. 100.
(3) *Ibid.*, p. 100.
(4) Daris, *ouv. cité*, t. IV, p. 227. — Sur la situation troublée des diocèses belges à la fin de l'Empire, voir Terlinden, *Guillaume Ier et l'Eglise catholique*, Bruxelles, 1906, t. I. pp. 1 et suiv.
(5) Voir le décret d'exécution du 25 mai 1813.

III. — LES CULTES NON CATHOLIQUES

1289. La loi du 18 germinal an X contenait, indépendamment des articles organiques du culte catholique, " les articles organiques des cultes protestants „. Ces articles ne décrétaient pas une organisation uniforme. Ils distinguaient les églises réformées, d'une part, et celles de la confession d'Augsbourg de l'autre (1).

Les juifs ne reçurent une organisation qu'en 1808 (2). Quant aux théophilanthropes (3), dès le 12 vendémiaire an X (4 octobre 1801), le premier Consul avait signé un arrêté qui leur retirait la jouissance des édifices nationaux (4).

CHAPITRE II

LE RÉGIME DE L'ENSEIGNEMENT

1290. La constitution de l'an VIII et les actes constitutionnels ultérieurs étaient muets au sujet des principes fondamentaux du régime de l'enseignement. Le pouvoir législatif avait donc les coudées franches pour régler cette matière. Il décréta successivement sur l'instruction publique deux lois d'importance capitale : celle du 11 floréal an X (1er mai 1802), dont l'objet était d'apporter à la loi du 3 brumaire an IV les modifications dictées par l'expérience, et celle du 20 mai 1806, qui posait le principe de la création de l'Université impériale. D'après une stipulation formelle de cette dernière loi, le Corps législatif devait décréter ultérieurement

(1) Pour les détails, voir le texte de la loi, et Lods, *Traité de l'administration des cultes protestants*, Paris, 1896.

(2) Décret du 17 mars 1808.

(3) Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, t. I, p. 341. M. Mathiez, *La théophilanthropie*, pp. 612-700, donne de curieux détails sur les derniers jours de la secte.

(4) Il est reproduit dans la *Correspondance de Napoléon*, t. VII, p. 345.

la loi organique de l'Université impériale, mais l'Empereur préféra procéder par voie de décrets.

§ 1. Le régime de l'enseignement avant la création de l'Université impériale (1)

1291. La loi du 11 floréal an x. La solution à donner au problème de l'enseignement suscita au sein du Conseil d'État de longues et laborieuses discussions. Commencée dès l'an IX, l'élaboration de la loi sur l'instruction publique n'aboutit qu'en germinal an X. Une douzaine de rédactions différentes avaient été successivement examinées par le Conseil d'État (2). Présenté au Corps législatif le 30 germinal de cette année, le projet définitif fut décrété le 11 floréal.

La loi du 11 floréal an X s'occupait tout à la fois de l'enseignement primaire, de l'enseignement moyen et de l'enseignement supérieur. Elle consacrait, en outre, le maintien de l'Institut.

1292. L'enseignement primaire (3). La loi nouvelle ne traitait que fort sommairement de l'enseignement primaire.

(1) On trouvera quelques renseignements sur l'état de l'enseignement en Belgique sous le Consulat et l'Empire, dans Delplace, *La domination française*, t. II, p. 158; Schmidt, *La réforme de l'Université en 1811*, pp. 73, 76, 81, 85, 92, 94 et 109; Mailly, étude citée plus haut, p. 310, note 2; voir aussi une brochure de M. Sluys, *L'enseignement en Belgique sous le régime français*, Bruxelles, 1898.

(2) Sur ces travaux préparatoires, voir surtout Liard, *L'enseignement supérieur en France* (1879-1893), t. II, pp. 1 et suiv.; et Allain, *L'œuvre scolaire de la Révolution*, pp. 288 et suiv.

(3) Voir sur la situation de l'enseignement primaire à cette époque, les procès-verbaux des conseils généraux et des conseils d'arrondissement (cfr. plus haut, nos 540 et 1110); Rocquain, *L'état de la France au 18 brumaire*, pp. XXIII et suiv.; les exposés de la situation de l'Empire faits au Corps législatif (cfr. plus haut, p. 646, note 1); les monographies des villes et villages; les *Statistiques des préfets*, citées plus haut, p. 753, note 2 (sept préfets sur neuf ont, en Belgique, publié un rapport sur la situation de leur département. Cfr. à cet égard, les *Bulletins de la commission centrale de statistique*, t. I, p. 580, et Lanzac, *La domination*, etc., t. I, p. 449); etc.

L'expérience avait montré que c'était faire œuvre vaine que d'agiter en cette matière des plans développés, alors que les ressources financières et le personnel faisaient défaut pour les réaliser. Le législateur se borna, en conséquence, à confier aux communes l'établissement des écoles primaires et à charger spécialement les sous-préfets de veiller à leur organisation. Le nombre et l'emplacement des écoles, le programme des matières de l'enseignement, la nomination des instituteurs, tous les détails de l'organisation scolaire, en un mot, étaient abandonnés aux autorités locales. " Le Gouvernement, disait l'exposé des motifs (1), en recherchant les causes qui ont empêché jusqu'à présent l'organisation de ces écoles (des écoles primaires), les a reconnues dans une trop grande uniformité de mesures et dans la véritable impossibilité de payer les maîtres sur les fonds publics. L'expérience de ce qui se faisait autrefois l'a convaincu qu'il en faut confier le soin aux administrations locales, qui y ont un intérêt direct et qui en feront, dans chaque commune, une affaire de famille... Il faudra faire revivre la bienfaisance, si naturelle au cœur des Français, et qui renaîtra promptement, lorsqu'on connaîtra le respect religieux que le Gouvernement veut porter aux dotations locales. „

Après avoir confié aux communes l'établissement des écoles primaires, et avoir dit qu'une école primaire pourrait appartenir à plusieurs communes à la fois, " suivant la population et les localités de ces communes „ (art. 2), l'art. 3 de la loi réglait comme suit le choix des instituteurs et la rémunération attachée à leurs fonctions : " Les instituteurs seront choisis par les maires et les conseils municipaux ; leur traitement se composera : 1° du logement, fourni par les communes ; 2° d'une rétribution fournie par les parents et déterminée par les conseils municipaux. „ Les parents indigents devaient être exemptés de toute rétribution, mais cette faveur ne pouvait cependant excéder le cinquième des enfants reçus dans les écoles.

Les sous-préfets devaient, une fois par mois, rendre compte au préfet de l'état des écoles primaires de leur arrondissement.

(1) Cité par Allain, *ouv. cité*, d'après les *Archives parlementaires*.

1293. La loi du 11 floréal an X ne mettait aucune entrave à l'établissement d'*écoles primaires privées*.

Elle ne s'occupait pas non plus des *écoles de charité*, ou écoles entièrement gratuites, que les bureaux de bienfaisance pouvaient, s'ils en avaient les ressources, organiser pour les indigents (1).

1294. Enseignement moyen. Le législateur de l'an X attachait beaucoup plus d'importance à la réorganisation de l'enseignement secondaire ou moyen. D'après l'art. 1 de la loi, cet enseignement devait se donner désormais dans trois espèces d'institutions, savoir : 1° dans des établissements organisés par l'État et que la loi qualifiait de *lycées* (2); 2° dans des établissements créés par les communes, avec les encouragements de l'État; 3° dans des établissements privés, créés par des particuliers, avec les encouragements de l'État également. Ces deux dernières catégories d'établissements portaient le nom d'*écoles secondaires*.

Tous les établissements d'enseignement moyen étaient soumis à l'inspection du Gouvernement. " Il sera nommé par le premier Consul, disait l'art. 17 de la loi, trois inspecteurs généraux des études, qui visiteront une fois au moins l'année les lycées, en arrêteront définitivement la comptabilité, examineront toutes les parties de l'enseignement et de l'administration, et en rendront compte au Gouvernement. "

Les préfets étaient plus spécialement chargés de l'inspection des écoles secondaires (art. 8).

(1) Sur les règles qui régissaient les écoles érigées par les bureaux de bienfaisance, voir diverses dépêches du ministre de l'intérieur dans Chevalier, *Les Frères des écoles chrétiennes et l'enseignement primaire après la Révolution (1797-1830)*, Paris, 1887, p. 193.

(2) Indépendamment des lycées, le Gouvernement dirigeait le *Prytanée français*. Simple pensionnat de boursiers sous le Directoire, le Prytanée avait été divisé par des arrêtés du 1er, du 8 germinal an VIII, etc., en six collèges : Paris, Compiègne, Versailles, St-Germain, Bruxelles et Lyon. Ces deux derniers ne furent pas organisés. L'arrêté du 15 vendémiaire an XII conserva au collège de Versailles (St-Cyr) seul le nom de *Prytanée français*. Plus tard, le Prytanée, transformé en Prytanée militaire en fructidor an XIII, fut transféré à La Flèche en 1808 (Voir plus bas, p. 902, note 2).

1295. *Les lycées.* Les lycées étaient destinés à remplacer les écoles centrales. Il devait être établi un lycée au moins par arrondissement de tribunal d'appel (1). En Belgique, il y eut un lycée à Bruxelles, à Liége, à Bruges et à Gand. Un arrêté du 21 prairial an XI décréta un règlement général pour l'organisation des lycées.

1296. " On enseignera dans les lycées, disait l'art. 10 de la loi, les langues anciennes, la rhétorique, la logique, la morale et les éléments des sciences mathématiques. „ Il y avait, en outre, aux termes de l'art. 11, des maîtres de dessin, d'exercices militaires et d'arts d'agrément. L'étude du latin, tout en étant remise en honneur, occupait dans ce programme une part moins importante que dans les collèges de l'ancien régime. Mais les méthodes traditionnelles d'enseignement, avec leur système de classes régulièrement agencées les unes aux autres, étaient rétablies (2).

La loi du 11 floréal an X était muette au sujet de l'enseignement de la religion. La question fut réglée par le règlement général du 21 prairial an XI. Cet arrêté attachait à chaque lycée un aumônier, désigné par le proviseur mais nommé par l'évêque, et chargé de tout ce qui était relatif aux exercices de religion. Il devait y avoir autant que possible une chapelle dans l'intérieur du lycée. Au lever et au coucher, les élèves faisaient la prière en commun. Le dimanche, ils assistaient à la messe et au salut. Les élèves non catholiques devaient être conduits au temple de leur culte ; à défaut de temple, on leur faisait, " pendant la durée des offices catholiques, une instruction sur la morale de l'évangile „ (art. 105).

Les élèves des lycées étaient soumis à une discipline toute militaire. " Le signal de tous les exercices, disait l'art. 68 du règlement du 21 prairial an XI, sera donné au son du tambour. „ Un officier-instructeur enseignait aux élèves âgés de plus de douze ans le maniement des armes et l'école de

(1) Voir la liste annexée à l'arrêté du 15 brumaire an XII.

(2) Voir l'arrêté du 19 frimaire an XI, relatif à l'enseignement dans les lycées.

peloton, et il commandait " les marches des élèves dans leurs différents mouvements de la journée „ (1).

1297. L'administration de chaque lycée était confiée, en ordre principal, à un *proviseur*, qui avait immédiatement sous lui un *censeur des études* et un *procureur gérant*, chargé des recettes et des dépenses, tous nommés par le Gouvernement. Il y avait, en outre, dans la ville où le lycée était établi, un *bureau d'administration*, composé du préfet du département, du président du tribunal d'appel, du commissaire du Gouvernement près ce tribunal, du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel, du maire et du proviseur. Ce bureau s'assemblait un certain nombre de fois par an, vérifiait les comptes, prononçait l'exclusion des élèves, avait la surveillance générale du lycée, etc.

Les professeurs de lycée étaient nommés par le Gouvernement, qui devait choisir entre deux candidats, présentés l'un par le bureau d'administration, auquel se réunissaient à cette fin le censeur et le procureur gérant ainsi que les professeurs de l'établissement, l'autre par les inspecteurs officiels (2). Les promotions d'un lycée moins important à un lycée plus important ou d'une classe inférieure à une classe supérieure se faisaient par le Gouvernement exclusivement, sur le rapport des inspecteurs officiels. Les maîtres d'étude, de langues, et le personnel inférieur étaient nommés par le proviseur.

1298. Les dépenses des lycées étaient à charge du trésor. Mais l'entretien des bâtiments incombait aux villes où ils étaient établis.

L'accès aux lycées n'était pas gratuit. Le bureau administratif fixait le minerval des élèves externes et le Gouvernement celui des pensionnaires (3). En vue d'assurer le recrute-

(1) Art. 19 du règlement du 19 frimaire an XI cité dans la note précédente ; cfr. aussi le décret du 3 floréal an XIII.

(2) Pour la première formation des lycées en l'an X, les places de professeur furent mises au concours.

(3) Voir pour le taux de la pension, les traitements du personnel, etc., l'arrêté du 15 brumaire an XII. Au point de vue du taux de la

ment des élèves, la loi donna au système des bourses une extension considérable. " Il sera entretenu, aux frais de la République, disait l'art. 32 de la loi, six mille quatre cents élèves pensionnaires dans les lycées et dans les écoles spéciales. „ Ces bourses devaient être distribuées : les unes, aux fils de militaires ou de fonctionnaires civils, judiciaires, administratifs ou municipaux qui avaient bien servi la République, ainsi qu'aux enfants " des citoyens des départements réunis à la France, quoiqu'ils n'aient été ni militaires ni fonctionnaires „ ; les autres, à la suite d'un examen et d'un concours, aux élèves des écoles secondaires (1).

Pour subvenir aux charges de l'enseignement, la loi faisait appel aux fondations particulières. " Le Gouvernement, disait l'art. 43, autorisera l'acceptation des dons et fondations des particuliers en faveur des écoles, ou de tout autre établissement d'instruction publique. Le nom des donateurs sera inscrit à perpétuité dans les lieux auxquels leurs donations seront appliquées. „

1299. *Les écoles secondaires communales.* " Toute école établie par les communes, disait l'art. 6 de la loi, ou tenue par des particuliers, dans laquelle on enseignera les langues latine et française, les premiers principes de la géographie, de l'histoire et des mathématiques, sera considérée comme école secondaire. „ Aucune école de l'espèce ne pouvait être établie sans l'autorisation du Gouvernement (2). Un arrêté du 19 vendémiaire an XII décréta un règlement général pour les écoles secondaires communales (3).

1300. La haute direction des écoles secondaires communales appartenait à un bureau d'administration composé du sous-préfet, du maire, du commissaire du Gouvernement

pension et du traitement du personnel, les lycées étaient divisés en trois classes.

(1) Le décret du 3 floréal an XIII établit des demi-bourses, etc.

(2) Art. 8 de la loi du 11 floréal an X.

(3) Un an auparavant, un arrêté du 30 frimaire an XI avait déjà tracé quelques règles relatives à la direction et à l'administration des écoles secondaires.

près le tribunal d'arrondissement, s'il y en avait un, de deux membres du conseil municipal, du juge de paix de l'arrondissement et du directeur. Le directeur et les professeurs étaient nommés par le ministre de l'intérieur, sur la présentation du bureau administratif, qui indiquait pour chaque place vacante deux sujets (1).

La surveillance immédiate des écoles secondaires appartenait aux maires, sous l'autorité des sous-préfets et des préfets (2).

1301. " Les recettes et les dépenses des écoles secondaires communales, disait l'arrêté du 30 frimaire an XI, seront administrées comme les autres dépenses et revenus des communes, par les maires et les conseils municipaux des lieux où seront ces établissements. " Mais l'État accordait à ces établissements des encouragements divers. " Le Gouvernement, disait l'art. 7 de la loi du 11 floréal an X, encouragera l'établissement des écoles secondaires, et récompensera la bonne instruction qui y sera donnée, soit par la concession d'un local (3), soit par la distribution de places gratuites dans les lycées à ceux des élèves de chaque département qui se seront le plus distingués, et par des gratifications accordées aux cinquante maîtres de ces écoles qui auront eu le plus d'élèves admis aux lycées. "

1302. *Les écoles secondaires privées.* La loi du 11 floréal an X faisait une large place à l'enseignement secondaire privé. Aucune école secondaire, sans doute, ne pouvait s'établir sans l'autorisation du Gouvernement, mais cette autorisation s'accordait très facilement (4). Un arrêté du 19 vendé-

(1) Arrêté du 19 vendémiaire an XII, art. 4 et 5.

(2) Loi du 11 floréal an X, art. 8; arrêté du 30 frimaire an XI, art. 6.

(3) Voir à cet égard l'arrêté du 30 frimaire an XI.

(4) Sur la première application de la loi aux écoles secondaires privées, voir l'arrêté du 4 messidor an X. La Coll. HUYGHE, 2e série, t. XI, pp. 3 et suiv., 59, 300, 357, etc.; t. XIII, pp. 511 et suiv.; etc., contient de nombreux arrêtés élevant au rang d'écoles secondaires des établissements particuliers. — Consulter, en outre, les annuaires

miaire an XII relatif aux maisons d'éducation tenues par des particuliers, décida cependant que les écoles privées, qui prétendaient être portées au rang d'écoles secondaires, devaient compter trois instituteurs au moins, y compris le chef, et cinquante élèves tant pensionnaires qu'externes.

Les écoles secondaires privées étaient appelées à jouir de la part de l'État des mêmes encouragements que les écoles communales.

Elles étaient soumises à l'inspection des préfets et sous-préfets. Elles devaient, en outre, suivre le mode d'enseignement prescrit pour les écoles secondaires communales, " sauf, disait l'art. 6 de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, les modifications nécessitées par les localités ou les circonstances ; lesquelles modifications seront soumises par les directeurs aux sous-préfets et par ceux-ci aux préfets, qui les transmettront au conseiller d'État directeur général de l'instruction publique ".

1303. Les particuliers pouvaient librement créer des établissements d'instruction dont le programme était inférieur à celui des écoles secondaires. Mais ces établissements ne pouvaient prétendre aux encouragements destinés par la loi aux écoles secondaires, et, lorsque l'enseignement y était supérieur à celui des écoles primaires, ils étaient placés, comme les écoles secondaires elles-mêmes, " sous la surveillance et l'inspection particulière des préfets " (1).

1304. Pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire, l'enseignement pour filles, tant primaire que moyen, releva presqu'exclusivement de l'initiative privée (2).

locaux, comme, par exemple, l'*Almanach de Bruxelles*, 1806, pp. 300-306 ; l'*Almanach d'Anvers et du département des Deux-Nèthes*, 1809, pp. 123, 208, 223 ; etc.

(1) Art. 8 de la loi du 11 floréal an X.

(2) Entre autres exceptions, voir le décret du 29 mars relatif aux maisons impériales d'Ecouen et de St-Denis, destinées aux " filles, sœurs, mères ou cousines germaines de membres de la Légion d'honneur ".

1305. L'enseignement supérieur. *Caractère général.* En matière d'enseignement supérieur, la loi du 11 floréal an X resta fidèle au principe fondamental de la législation antérieure. " Le dernier degré d'instruction, disait son art. 23, comprendra, *dans des écoles spéciales,* l'étude complète et approfondie, ainsi que le perfectionnement des sciences et des arts utiles. „

Après avoir décrété, en principe, le maintien des écoles spéciales existantes, la loi du 11 floréal an X annonçait la création d'un certain nombre de nouvelles écoles, à savoir : dix écoles de droit ; trois écoles de médecine ; quatre écoles d'histoire naturelle, de physique et de chimie ; deux écoles d'arts mécaniques et chimiques; une école de mathématiques transcendantes ; une école spéciale de géographie, d'histoire et d'économie politique ; une école des arts du dessin (à ajouter aux trois qui existaient déjà) ; des cours d'astronomie ; des cours de musique et de composition ; des cours de langues vivantes, enfin, à adjoindre à certains lycées. Ce programme, remarque justement M. Liard (1), présentait moins de variété et moins de richesse encore que celui de la loi du 3 brumaire. " Des lettres, dit-il, de l'érudition, des antiquités, toutes choses que mentionnait encore la loi de l'an IV, il n'est même plus question. Toute culture littéraire devait se terminer au lycée, comme autrefois à la faculté des arts. C'est à grand'peine si le Collège de France, omis par Bonaparte, est conservé. Au-dessus des lycées, rien que des écoles professionnelles. La spécialité des établissements d'enseignement supérieur est vérité acquise. On ne s'attarde même pas à la démontrer ; on l'enregistre en tête de la loi comme un axiome. „

L'état de l'opinion publique et les sentiments personnels du premier Consul contribuèrent à donner à l'enseignement supérieur cette organisation étriquée. " Il y avait, continue M. Liard, depuis dix ans de grands vides dans l'instruction publique. Mais l'opinion ne les sentait pas tous. Elle était frappée surtout de la disette d'hommes de loi et de médecins. D'où ce qu'elle demandait : des écoles de droit et

(1) *Ouv. cité,* t. II, p. 29.

un plus grand nombre d'écoles de médecine. Sur ce point la politique consulaire était intéressée à ne pas aller au delà du vœu de l'opinion. D'instinct Bonaparte avait, comme on sait, fort peu de goût pour les idéologues du XVIIIe siècle (1). Sa pédagogie s'accordait avec sa politique... Personnellement et politiquement il était adversaire de ces grands corps enseignants et savants qui veulent une pleine indépendance philosophique et scientifique. D'utiles écoles spéciales, isolées, et par là plus dépendantes, vouées chacune à une tâche déterminée, répondant chacune à un besoin professionnel nettement défini et généralement compris, faisaient bien mieux son affaire. „

1306. Tout en décrétant le principe du maintien des écoles spéciales existantes, la loi du 11 floréal an X autorisait le Gouvernement à y apporter les modifications qu'il croirait “ devoir déterminer pour l'économie et le bien du service „. Elle décidait, en outre, que les professeurs de ces établissements seraient nommés par le chef de l'État, entre trois candidats présentés, “ le premier par une des classes de l'Institut national, le second par les inspecteurs généraux des études, et le troisième par les professeurs de l'école où la place sera vacante „ (art. 24).

1307. Il ne saurait être question d'exposer ici les modifications de détail que le Consulat et l'Empire apportèrent aux écoles spéciales maintenues par la loi du 11 floréal an X (2). Il suffira de dire un mot de quelques-unes des institutions nouvelles dont elle décidait la création : les écoles de droit et l'école militaire (3). Les

(1) Voir plus haut, n° 616.— Cfr. PICAVET, *Les idéologues*, Paris, 1891.

(2) Voir, par exemple, pour l'*École des ponts et chaussées*, le décret du 7 fructidor an XII.

(3) Un arrêté du 20 prairial an XI fixa à Turin et à Mayence le siège de deux des trois écoles de médecine dont la loi du 11 floréal an X avait décidé la création. Leur organisation et leur programme furent calqués sur ceux des écoles établies à Paris, Montpellier et Strasbourg (voir plus haut, n° 556). Quelque temps avant la publication de cet arrêté, une loi du 19 ventôse an XI était venue réglementer la profession médicale. Pour exercer l'art de guérir, il fallait

autres créations annoncées ne se réalisèrent, d'ailleurs, pas toutes (1).

La loi du 21 germinal an XI, qui réglementait la profession de pharmacien, décida la création d'*écoles de pharmacie*, à établir près des écoles de médecine (2).

1308. *Écoles de droit.* Les écoles de droit furent organisées par la loi du 22 ventôse an XII (3), que nous avons déjà signalée en traitant des conditions d'éligibilité aux fonctions judiciaires et de la réglementation de la profession d'avocat et d'avoué (4). Elles devaient, au nombre de douze, être établies à Paris, Dijon, Turin, Grenoble, Aix, Toulon, Poitiers, Rennes, Caen, Bruxelles, Coblenz et Strasbourg. Leur programme comportait l'enseignement des branches suivantes : le droit civil français, dans l'ordre établi par le

désormais avoir obtenu, à la suite d'un examen, soit le titre de *docteur* en médecine ou chirurgie, soit celui d'*officier de santé*. Le titre de docteur, qui seul conférait la plénitude du droit d'exercer l'art de guérir, se donnait dans les écoles de médecine ; le titre d'officier de santé était octroyé par un jury départemental. Sur l'organisation des jurys, le programme des examens, les prérogatives des officiers de santé, les mesures transitoires, etc., voir la loi du 19 ventôse an XI. — La troisième école de médecine ne fut pas établie, mais, dans certaines villes, notamment à Bruxelles, à Gand, à Bruges, il fut organisé des écoles de médecine pratique pour les officiers de santé. Cfr. le décret du 10 février 1806 érigeant des cours gratuits de médecine et de chirurgie à Anvers ; pour Bruxelles, voir la Coll. Huyghe, 3e série, t. VII, p. 367.

(1) On se contenta de donner le nom d'écoles spéciales aux facultés scientifiques des universités de Gênes et de Turin (cfr. Liard, *ouv. cité*, t. II, p. 53, et les décrets du 18 prairial et du 15 messidor an XIII concernant les universités de Turin et de Gênes). Notons aussi qu'un décret du 6 ventôse an XI établit à Compiègne, sous le nom d'*école d'arts et métiers*, une véritable école professionnelle pour ouvriers ; elle fut plus tard transférée à Châlons-sur-Marne. Il y eut aussi une école du même genre à Beaupréau. Celle de St-Maximin près de Trèves, destinée aux départements réunis (décret du 28 floréal an XIV), ne fut pas effectivement organisée.

(2) Voir l'arrêté d'exécution du 25 thermidor an XI.

(3) Voir, en outre, le décret d'exécution du 4me jour complémentaire an XII.

(4) Voir plus haut, nos 916, 961 et 969.

Code : le droit romain dans ses rapports avec le droit français ; le droit public français et le droit civil dans ses rapports avec l'administration publique ; la législation criminelle et la procédure civile et criminelle (1). Les écoles de droit conféraient les grades de bachelier, de licencié ou de docteur. Leurs professeurs étaient nommés par le premier Consul, à la suite d'un concours. La direction supérieure des écoles de droit appartenait, sous l'autorité plutôt nominale du grand-juge ministre de la justice, au conseiller d'État directeur de l'instruction publique. Ce dernier était assisté d'un conseil général d'enseignement et d'études de droit, qui se composait des cinq inspecteurs généraux des écoles de droit, dont la loi du 22 ventôse an XII décidait la création.

1309. *Les écoles militaires.* " Il sera établi, disait l'art. 28 de la loi du 11 floréal an X, dans une des places fortes de la République, une école spéciale militaire, destinée à enseigner à une portion des élèves sortis des lycées, les éléments de l'art de la guerre. Le Gouvernement, ajoutait l'art. 30, sur le compte qui lui sera rendu de la conduite et des talents des élèves de l'école militaire, pourra en placer un certain nombre dans les emplois de l'armée qui sont à sa nomination. " Organisée par un arrêté du 11 pluviôse an XI, l'école militaire fut établie d'abord à Fontainebleau et transférée plus tard à St-Cyr.

Un décret du 8 mars 1809 créa une école spéciale militaire de cavalerie à St-Germain-en-Laye. Elle fut organisée par un décret du 17 mai.

Les écoles d'artillerie furent maintenues, mais celle de Châlons-sur-Marne avait été réunie à Metz à celle du génie, en vertu d'un arrêté du 12 vendémiaire an XI (2).

(1) Le droit des gens et les éléments du droit naturel avaient été prescrits par la loi, mais ils furent rayés du programme par le décret d'exécution, en date du 4me jour complémentaire an XII. Voir, en outre, les décrets du 10 février et du 3 juillet 1806.

(2) Voir sur les écoles militaires et sur le Prytanée militaire de la Flèche (cfr. plus haut, p. 893, note 2), qui servait d'école préparatoire à celles de St-Cyr et de St-Germain-en-Laye, les renseignements publiés en vertu d'un arrêté du préfet de la Dyle. Coll. HUYGHE, 3me série, t. VIII, p. 368.

1310. L'Institut (1). La constitution du 22 frimaire an VIII consacrait l'existence de l'Institut (art. 88). Un arrêté du 3 pluviôse an XI lui donna une nouvelle organisation. L'établissement se divisait en quatre classes : celle des sciences physiques et mathématiques ; celle de la langue et de la littérature française; celle d'histoire et de littérature ancienne; celle des beaux-arts. Chaque classe devait désormais nommer ses membres, mais les sujets élus devaient être confirmés par le premier Consul. " Chaque classe, disait l'art. 9, présentera à l'approbation du Gouvernement les statuts et règlements particuliers de sa police intérieure. „

§ 2. *L'Université impériale* (2)

1311. Création de l'université impériale. " Il n'y aura pas d'état politique fixe, disait Napoléon au Conseil d'État, s'il n'y a pas un corps enseignant avec des principes fixes. Tant qu'on n'apprendra pas dès l'enfance, s'il faut être républicain ou monarchique, catholique ou irréligieux, l'État ne formera point une nation ; il reposera sur des bases incertaines et vagues, il sera constamment exposé aux désordres et aux changements „ (3). La loi du 10 mai 1806 eut pour objet de doter l'Empire de ce corps enseignant avec principes fixes. " De quelle importance, disait l'exposé des motifs par Fourcroy, n'est-il pas... que le mode d'éducation reconnu comme le meilleur joigne à cet avantage celui d'être *uniforme* pour tout l'Empire, de donner les mêmes connaissances, d'inculquer les mêmes principes à des individus qui doivent vivre dans la même société, ne faire en quelque sorte qu'un seul corps, n'avoir qu'un même esprit et concourir au bien public par l'*unanimité* des sentiments et des efforts ? „ (4) Ce mode

(1) Sur les fêtes civiques, voir plus haut, p. 860, note 3, et p. 880, note 1.

(2) Taine, *Le régime moderne*, t. II, pp. 152 et suiv. ; Amédée Edmond-Blanc, *Napoléon Ier, ses institutions civiles et administratives*, Paris, 1880, pp. 204 et suiv. ; Liard, *ouv. cité*, t. II, pp. 64 et suiv.

(3) Cité par Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon* etc., p. 154.

(4) Voir l'exposé des motifs dans les *Archives parlementaires*, t. IX, p. 403. — Comparer plus haut, no 538.

d'éducation et d'enseignement uniformes, la loi du 11 floréal an X ne l'avait pas réalisé et ne pouvait pas le réaliser. Son fonctionnement n'avait pas tardé, en effet, à mettre en opposition les lycées ou établissements scolaires de l'État, et les établissements privés. La confiance des familles et le succès allaient à ces derniers. Chargé de lui faire rapport après une tournée d'inspection dans les lycées, Fourcroy écrivait à l'Empereur: " En général, le tambour, l'exercice et la discipline militaire (1) empêchent les parents, dans le plus grand nombre des villes, de mettre leurs enfants au lycée... On profite de cette mesure pour persuader aux parents que l'Empereur ne veut faire que des soldats. „ " Une forte moitié des chefs (de lycée) ou professeurs, disait une note du ministre de l'intérieur Champagny, est, au point de vue moral, dans la plus complète indifférence. Un quart, par leurs discours, leur conduite, leur réputation déploient le caractère le plus dangereux aux yeux de la jeunesse... Ce qui manque le plus aux chefs, c'est l'esprit religieux, le zèle religieux... Deux ou trois lycées à peine offrent ce spectacle. De là, cet éloignement des parents, qu'on attribue à des préjugés politiques : de là, la rareté des élèves payants ; de là, le discrédit des lycées. L'opinion est unanime à cet égard „ (2).

En monopolisant au profit d'un corps hiérarchiquement organisé l'enseignement dans l'Empire, en donnant à ce corps des principes et une discipline, Napoléon se flattait de mettre fin à l'opposition de tendances qui séparait l'enseignement public et l'enseignement privé. " Je sais encore, disait-il au Conseil d'État (3), que la composition de ce corps ne sera pas

(1) Voir plus haut, n° 1296.

(2) Cité par TAINE, *Le régime moderne*, t. II, p. 162, d'après EUGÈNE RENDU, *Ambroise Rendu et l'Université de France*, Paris, 1861. — Cfr. la note adressée au ministre de l'intérieur par M. de Gerando, le 6 février 1808 : elle attribue l'insuccès des lycées à leur personnel, où " prêtres mariés, ex-moines, hommes de plaisir, esprits forts, indifférents, religieux, dévots „ se rencontrent (SCHMIDT, *La réforme de l'Université impériale en 1811*, Paris, 1905, p. 11).

(3) Séance du 20 mars 1806. PELET DE LA LOZÈRE, *ouv. cité*, p. 169. — En 1806, il y avait 29 lycées en pleine activité et 747 écoles secondaires, dont 370 communales et 377 particulières. Les écoles secon-

d'abord très bonne, parce qu'il ne faut faire perdre à personne son état. Ce ménagement fera conserver des éléments hétérogènes et impurs : mais peu à peu, le corps s'épurera ; on en chassera surtout les hommes qui auront de mauvaises mœurs. „

1312. L'organisation générale de l'Université fut l'objet du décret du 17 mars 1808, que complétèrent une série de décrets ultérieurs, dont les principaux furent ceux du 17 septembre 1808 et du 15 novembre 1811.

1313. Organisation générale de l'université. Le monopole universitaire se trouvait consacré dans les termes suivants par les art. 1, 2 et 3 du décret organique : " L'enseignement public, dans tout l'Empire, est confié exclusivement à l'Université. Aucune école, aucun établissement d'instruction ne peut être formé hors de l'Université impériale, et sans l'autorisation de son chef (1). Nul ne peut ouvrir d'école, ni enseigner publiquement, sans être membre de l'Université impériale et gradué dans l'une de ses facultés „ (2).

Au principe du monopole, l'art. 3 du décret reconnaissait une exception. " Néanmoins, disait-il, l'instruction dans les séminaires dépend des archevêques et évêques, chacun dans son diocèse. „ Mais à partir des décrets du 4 juin 1809 et du 15 novembre 1811, les petits séminaires furent soumis à la loi commune (3).

1314. L'art. 38 du décret formulait comme suit les bases de l'enseignement : " Toutes les écoles de l'Université impériale, prendront pour base de leur enseignement :

daires comptaient 50.000 élèves et les lycées de 2500 à 3000 élèves (Rapport de Fourcroy, annexé à l'exposé de la situation de l'Empire présenté au Corps législatif le 5 mars 1806). *Archives parlementaires.*

(1) Cette disposition devait entrer immédiatement en vigueur : tout établissement qui à la date du 1er janvier 1809 n'avait pas été autorisé " cessera d'exister „, disait l'art. 3 du décret du 17 septembre 1808.

(2) La condition du grade n'entrait en vigueur que le 1er janvier 1815. Décret du 17 septembre 1808.

(3) Voir plus bas, no 1325.

1° les préceptes de la religion catholique ; 2° la fidélité à l'Empereur, à la monarchie impériale, dépositaire du bonheur des peuples, et à la dynastie napoléonienne, conservatrice de l'unité de la France et de toutes les idées libérales proclamées par les constitutions ; 3° l'obéissance aux statuts du corps enseignant, qui ont pour objet l'uniformité de l'instruction, et qui tendent à former, pour l'État, des citoyens attachés à leur religion, à leur prince, à leur patrie et à leur famille ; 4° tous les professeurs de théologie seront tenus à se conformer aux dispositions de l'édit de 1682 concernant les quatre propositions contenues en la déclaration du clergé de France en ladite année „ (1).

1315. La direction de l'Université était confiée à une série de rouages hiérarchiquement organisés, établis les uns à Paris, les autres dans les départements.

L'administration centrale à Paris se composait du grand-maître de l'Université, du conseil de l'Université, d'un corps d'inspecteurs généraux, du chancelier et du trésorier.

Nommé par l'Empereur, le *grand-maître* possédait d'importants pouvoirs de nomination à l'égard du personnel administratif et enseignant ainsi que des attributions disciplinaires. L'organisation et la marche de l'enseignement étaient placées sous sa haute direction. Le grand-maître exerçait ses attributions tantôt seul, tantôt en partage avec le conseil.

Composé de trente membres nommés, les uns, par l'Empereur, les autres, par le grand-maître lui-même, et présidé par le grand-maître, le *conseil* discutait les projets de règlement pour les écoles des divers degrés, arrêtait les budgets de l'enseignement secondaire et supérieur, et statuait sur le contentieux.

Le *chancelier* et le *trésorier* étaient nommés par l'Empereur. Les *inspecteurs généraux* étaient nommés par le grand-maître.

L'administration régionale de l'Université était répartie entre un certain nombre d'*académies*, dont les circonscriptions correspondaient à celles des cours d'appel.

(1) Cfr. plus haut, n°s 1265, 1266 et 1287, et plus bas, n° 1324.

Chaque académie était gouvernée par un *recteur*, placé sous les ordres immédiats du grand-maître et nommé par lui. Il était assisté d'un *conseil académique*, composé de dix membres désignés par le grand-maître parmi les fonctionnaires et officiers de l'académie, et d'un ou deux *inspecteurs d'académie*.

L'organisation universitaire enlevait, dans une large mesure, aux autorités administratives, telles que les préfets et les sous-préfets, leurs attributions traditionnelles en matière d'instruction publique et spécialement en matière d'enseignement moyen. Mais le décret du 15 novembre 1811 leur rendit un pouvoir de surveillance (1).

1316. Les membres de l'Université formaient une véritable corporation et contractaient des obligations spéciales, qui allaient jusqu'au célibat imposé dans certaines fonctions. Soumis à une discipline particulière, ils étaient encadrés dans une hiérarchie, qui, du grand-maître aux maîtres d'études, s'échelonnait en 19 rangs. Ils ne pouvaient abandonner leur carrière sans l'agrément du grand-maître : " on s'engageait dans l'Université, remarque justement Edmond-Blanc, comme on s'engageait autrefois dans les ordres, comme on s'engage aujourd'hui dans l'armée " (2). Des titres honorifiques comme ceux de titulaire de l'Université, d'officier de l'Université ou d'officier des académies, étaient même destinés à distinguer les fonctions éminentes et à récompenser les services rendus(3).

1317. Les ressources de l'Université se composaient d'une rente de 400.000 fr.. inscrite au grand livre de la dette publique ; du prélèvement d'un vingtième, opéré dans toutes les écoles de l'Empire, sur la rétribution des élèves ; des rétributions payées pour la collation des grades, du produit des fondations, etc., etc. Le décret du 15 novembre 1811 permettait aux donateurs et fondateurs de mettre à leurs

(1) Cfr. plus haut, nos 535 et suiv., 1097 et 1118, et plus bas, no 1325.

(2) Edmond-Blanc, *onv. cité*, p. 221.

(3) Décret du 17 mars 1808, art. 29 et suiv. (rangs), 32 et suiv. (titres), 39 et suiv. (obligations), 101, etc.

dons toutes les conditions conciliables avec les bases de l'enseignement, la police de l'Université et les règles du droit commun. Ils pouvaient, notamment, désigner des administrateurs particuliers et se réserver la collation des bourses (1).

1318. L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE DANS L'UNIVERSITÉ. La création de l'Université n'amena pas de changement notable dans le fonctionnement de l'enseignement primaire. L'Empire était tombé avant que les règlements relatifs au degré inférieur de l'instruction eussent pu être élaborés.

L'enseignement primaire continua à se donner dans des écoles organisées par les communes ou par des particuliers. Seulement, l'ouverture des unes et des autres était subordonnée à l'autorisation du grand-maître (2). Loin d'anéantir les établissements créés par les Frères de la doctrine chrétienne, l'Université les favorisa (3). " Les Frères des écoles chrétiennes, disait l'art. 109 du décret organique, seront brevetés et encouragés par le grand-maître, qui visera leurs statuts intérieurs, les admettra au serment, leur prescrira un habit particulier, et fera surveiller leurs écoles. Les supérieurs de ces congrégations pourront être membres de l'Université " (4).

Les écoles primaires étaient soumises à l'inspection universitaire. Mais " jusqu'à ce qu'il ait été par nous, disait l'art. 192 du décret du 15 novembre 1811, ultérieurement statué sur les moyens d'assurer et d'améliorer l'instruction primaire dans toute l'étendue de notre empire, les préfets, sous-préfets et maires, continueront à exercer leur surveillance sur

(1) Art. 172, 176 et 179.

(2) Voir à cet égard, dans la Coll. HUYGHE, t. VII, p. 368, un arrêté du préfet de la Dyle. — Cfr. une circulaire du 31 octobre 1812.

(3) Sur les sentiments de Napoléon à l'égard des Frères de la Doctrine chrétienne, voir PELET DE LA LOZÈRE, *ouv. cité*, p. 173 : " Je ne conçois pas, disait-il, l'espèce de fanatisme dont quelques personnes sont animées contre les frères ignorantins, c'est un véritable préjugé ; partout on me demande leur rétablissement, ce cri général démontre assez leur utilité. " — Voir aussi *ibid.*, p. 175.

(4) Cfr. sur les Frères des écoles chrétiennes à cette époque, l'ouvrage documenté de CHEVALIER, *Les Frères des écoles chrétiennes* etc., Paris, 1887.

les écoles, et devront en adresser leur rapport à l'autorité supérieure à eux. „

Une circulaire du grand-maître de l'Université chargea les évêques et les curés de la surveillance des écoles sous le rapport de l'enseignement religieux et moral (1).

1319. D'après l'art. 107 du décret organique, il devait être établi, auprès de chaque académie, dans l'intérieur des collèges et des lycées, des classes normales destinées à former des maîtres pour les écoles primaires (2).

1320. L'ENSEIGNEMENT MOYEN. L'enseignement moyen dans l'Université était réparti entre quatre espèces d'établissements : les *lycées*, les *collèges communaux*, les *institutions* et les *pensions*.

1321. Le régime interne des *lycées* et leur programme ne subirent pas de modifications radicales (3). Le décret du 15 novembre 1811 porta à cent le nombre de ces établissements. Un décret du 4 juin 1809 décida que leurs bureaux d'administration seraient remplacés par les conseils académiques (4), et, dans les lycées éloignés du chef-lieu, par des délégués du recteur, présidés par un inspecteur d'académie.

1322. L'enseignement des *collèges communaux* continua à être moins développé que celui des lycées. Il se bornait

(1) Cfr. plus haut, nº 1314, et E. RENDU, *Ambroise Rendu*, pp. 39 et suiv. — Voir aussi DES CILLEULS, *Histoire de l'enseignement libre dans l'ordre primaire en France*. Paris, 1898.

(2) L'instruction primaire, fort languissante au début du Consulat et de l'Empire, s'était peu à peu organisée, surtout dans les villes. D'après l'exposé de la situation de l'Empire déposé au Corps législatif le 25 février 1813 (cfr. plus haut, p. 646, note 1), il y avait à cette époque 31.000 écoles primaires pour garçons, comptant 920.000 élèves.

(3) Sur le régime des lycées, outre les décrets du 4 juin, du 1er juillet 1809 (exclusion des élèves), du 2 mai 1811 (bourses) et du 15 novembre 1811, voir dans l'*Almanach de l'Université impériale* pour 1810, p. 424 : le statut sur l'enseignement dans les lycées; p. 436 : le statut sur l'administration et la police des lycées; p. 454 : le statut sur l'administration économique des lycées; etc.

(4) Voir plus haut, nº 1315.

aux éléments des langues anciennes et aux premiers principes de l'histoire et des sciences. L'art. 24 du décret du 4 juin 1809 décida que leurs bureaux administratifs seraient nommés par les recteurs des académies et présidés par un inspecteur d'académie.

1323. Les *institutions* et les *pensions* étaient des établissements privés. Dans les premières, l'enseignement se rapprochait de celui des collèges ; dans les secondes, il était plus réduit.

Le monopole de l'Université n'impliquait donc pas la disparition immédiate des établissements fondés par les particuliers, mais le but final était cependant de les supprimer ou de les transformer en établissements communaux. En attendant, on se contentait de les rattacher au corps enseignant impérial (1). Cette incorporation ne tarda pas d'ailleurs à les soumettre à un régime beaucoup moins libéral que celui de la loi du 11 floréal an X. Le décret du 15 novembre 1811, notamment, décida que dans les villes où il était établi un collège ou un lycée, les institutions et pensions devaient se borner à enseigner les matières qui ne faisaient pas partie de l'instruction donnée dans les établissements officiels. Leurs élèves âgés de plus de dix ans devaient suivre les classes du lycée ou du collège. Il était même défendu aux institutions privées de tenir des pensionnaires au-dessus de l'âge de neuf ans, lorsqu'il y avait encore des places vacantes à l'établissement officiel. Dans les villes où il n'y avait pas de lycée ni de collège, les institutions ne pouvaient élever l'enseignement au-dessus des collèges d'humanités, et les pensions, au-dessus des éléments de la grammaire, de l'arithmétique et de la géométrie. Toutes ces mesures avaient été décrétées pour peupler bon gré mal gré les lycées, qui ne jouissaient pas plus qu'auparavant de la confiance des familles (2).

(1) D'après l'exposé de la situation de l'Empire présenté au Corps législatif le 25 février 1813, il y avait dans l'Empire 1877 institutions ou pensions avec 47.000 élèves, 510 collèges avec 50.000 élèves ; dans les lycées, il y avait 10.000 pensionnaires et 8000 externes.

(2) Sur les origines et l'exécution du décret du 15 novembre 1811, voir l'étude de M. Schmidt citée plus haut, p. 904, note 2.

Les établissements privés étaient soumis à d'autres obligations encore. Le décret du 17 mars 1808 voulait déjà que leurs prospectus et programmes fussent soumis à l'approbation du recteur et du conseil académique (art. 104). Les chefs d'*institution* devaient être bacheliers dans les facultés des lettres et des sciences, et les chefs de pension avoir le baccalauréat ès-lettres (1). Les simples professeurs devaient subir un examen d'aptitude. Les institutions et les pensions devaient se conformer aux règlements arrêtés en conseil d'Université. Enfin, les rétributions des élèves donnaient lieu au prélèvement dont nous avons parlé au profit de la caisse de l'Université (2).

1324. Toutes ces exigences n'aboutirent d'ailleurs pas à peupler les lycées. Elles eurent simplement pour effet d'entraîner la disparition d'un certain nombre d'écoles privées. En Belgique, notamment, plusieurs écoles moyennes privées se refusèrent, dès le début, à s'affilier à l'Université, parce que ses tendances leur paraissaient suspectes au point de vue religieux, soit à raison des doctrines gallicanes, soit à raison du caractère personnel des maîtres.

1325. Au début, le régime universitaire ne s'était pas étendu aux petits séminaires. Ces établissements y avaient échappé comme dépendance des grands séminaires. Mais le décret du 11 novembre 1811 (3) décida qu'il ne pourrait plus y avoir désormais qu'une école secondaire ecclésiastique par département, qu'elle devait être placée dans les villes où il y avait un lycée ou un collège et que ses élèves devaient suivre les classes des établissements officiels (4). Les autorités universitaires se montrèrent souvent peu disposées,

(1) Décret du 17 mars 1808, art. 31. Cfr. plus haut, p. 1313, note 2.
(2) Décret du 17 septembre 1808, art. 25. — Voir plus haut, nº 1317.
(3) Distinguant les petits séminaires des grands séminaires, le décret du 4 juin 1809 avait déjà formellement englobé dans l'Université les petits séminaires. — Voir dans les *Etudes* un travail du P. Dudon, *Fesch et les séminaires lyonnais*, 1903, t. III.
(4) Cfr. plus haut, nº 1323.

semble-t-il (1), à appliquer rigoureusement les mesures qui avaient ainsi pour objet de violenter les vœux de famille. Mais Napoléon y suppléa par ses préfets, que le ministère de la police ne cessait de stimuler à cette fin. Plutôt que d'envoyer leurs élèves aux lycées, les familles préférèrent donner à leurs enfants une éducation strictement privée, et les directeurs des petits séminaires, quand la complaisance des autorités locales ne leur permit pas d'échapper au décret, fermèrent souvent leurs établissements.

1326. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR. Aux termes de l'art. 6 du décret du 17 mars 1808, il devait y avoir dans l'Université impériale " cinq ordres de facultés, savoir : 1° des facultés de théologie ; 2° des facultés de droit ; 3° des facultés de médecine ; 4° des facultés de sciences mathématiques et physiques ; 5° des facultés des lettres. " Les facultés de théologie, des sciences et des lettres étaient des établissements nouveaux. Tout en recevant ainsi de nouveaux développements, l'enseignement supérieur gardait le caractère que lui avaient déjà donné les lois du 3 brumaire an IV et du 11 floréal an X : il continuait à être organisé sur la base d'écoles spéciales.

1327. Il devait y avoir autant de *facultés de théologie catholique* (2) que d'églises métropolitaines. Les professeurs étaient nommés sur la présentation de l'évêque ou archevêque du chef-lieu de l'académie. Avant la chute de l'Empire, toutes les facultés n'étaient pas encore établies. En Belgique, notamment, il n'y en eut pas. Il y avait aussi des facultés de théologie pour les cultes protestants.

(1) SCHMIDT, *ouv. cité*, pp. 33 et suiv. M. Schmidt, indépendamment des rapports officiels qu'il a consultés, renvoie à GUIZOT, *Essai sur l'histoire et l'état actuel de l'instruction publique*, Paris, 1816, et à E. RENDU, *Essai sur l'instruction publique*, Paris, 1819.

(2) Voir dans l'*Almanach de l'Université imperiale* pour 1811, p. 431, le statut sur l'administration économique des facultés de théologie, des sciences et des lettres.

1328. L'Université maintint aux *écoles de droit* et de *médecine*, sous le nom nouveau de *facultés,* leur organisation antérieure (1).

1329. Il devait être établi près de chaque lycée chef-lieu d'une académie, une *faculté des sciences*. Sauf à Paris, ces facultés furent montées sur un pied assez restreint. Le premier professeur de mathématiques du lycée en faisait nécessairement partie. " Il sera ajouté, disait l'art. 13 du décret du 17 mars 1808, trois professeurs, l'un de mathématiques, l'autre d'histoire naturelle, et le troisième de physique et de chimie. Le proviseur et le censeur y seront adjoints „ (2).

Les *facultés des lettres* étaient également petitement montées. " Il y aura, disait l'art. 15 du décret organique, auprès de chaque lycée chef-lieu d'une académie, une faculté des lettres : elle sera composée du professeur de belles-lettres du lycée et de deux autres professeurs „ (3).

Le but de la création de ces facultés était strictement professionnel : elles conféraient les grades de bachelier, de licencié ou de docteur ès-lettres et ès-sciences, sans lesquels on ne pouvait avoir accès aux fonctions d'administration ou d'enseignement dans l'Université.

L'art. 110 du décret décidait, en outre, qu'il serait établi à Paris " un pensionnat normal, destiné à recevoir jusqu'à trois cents jeunes gens, qui y seraient formés à l'art d'enseigner les lettres et les sciences „ (4).

(1) Voir, outre le décret du 4 juin 1809, divers statuts dans l'*Almanach* cité : 1810, p. 476 (statut des concours pour les places de professeur) ; 1811, p. 402 (id.) ; p. 410 (administration économique des facultés de droit); p. 419 (concours pour les chaires de médecine); etc.

(2) Voir les statuts relatifs à l'enseignement dans ces facultés, dans l'*Almanach* cité, 1810, p. 497. — Sur leur administration économique, voir plus haut, p. 912, note 2.

(3) Après la première formation de ces facultés, les places devaient y être mises au concours. Voir les statuts des concours dans l'*Almanach de l'Université impériale*, année 1810, p. 476.

(4) Voir dans l'*Almanach* de 1810, p. 518, le statut sur l'administration, la police et l'enseignement de l'école normale ; dans celui de 1811, p. 403, le statut sur l'administration économique de cet établissement.

1330. Les établissements d'enseignement supérieur qui existaient avant la création de l'Université, tels que le Collège de France, le Muséum d'histoire naturelle, les écoles de services publics, etc., conservèrent leur existence indépendante (1), sauf les écoles de droit et de médecine, qui furent englobées, comme nous l'avons dit, dans l'institution nouvelle.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE (2)

§ 1. *Les hospices et les bureaux de bienfaisance* (3)

1331. ORGANISATION. Tout en conservant à l'organisation des hospices et des bureaux de bienfaisance les traits caractéristiques que leur avait donnés la législation de l'an V (4), le Consulat et l'Empire apportèrent au fonctionnement de ces établissements quelques modifications qui doivent être mises en lumière.

(1) Cfr. à cet égard l'*Almanach de l'Université impériale*, année 1813, pp. 481 et suiv. — Un décret du 15 janvier 1813 réorganisa l'enseignement vétérinaire.

(2) Voir les ouvrages de LALLEMAND, LEVASSEUR, DE BROUCKERE ET TIELEMANS, DE KERCHOVE, VAN OVERLOOP, indiqués plus haut, p. 419, note 1 ; FLEURIGEON, *Manuel administratif*, t. II, verbo *hospices ; Manuel alphabétique des maires*, verbo *hospices ; Code des établissements de bienfaisance*, Bruxelles, 1833 ; *Résumé de la législation concernant la bienfaisance publique* (publication du ministère de la justice), Moll, 1903.

(3) Une loi du 16 pluviôse an XII ayant décidé qu'aucune maison de prêts sur gage ne pouvait être établie qu'au profit des pauvres et avec l'autorisation du Gouvernement, des décrets du 24 messidor an XII, du 8 thermidor an XIII, du 30 juin 1806, du 10 mars 1807, organisèrent dans plusieurs villes des *Monts de piété*. Cfr., en outre, l'avis du Conseil d'État du 12 juillet 1807. — Voir dans la Coll. HUYGHE, t. VIII, p. 350, l'arrêté préfectoral organisant le mont de piété de Bruxelles et de Louvain

(4) Voir plus haut, nos 578 et suiv., 581 et suiv., 591 et suiv.

Les changements survenus en l'an VIII dans le système administratif de la République avaient eu pour effet de confier aux sous-préfets, à l'égard des rouages de l'assistance publique, les pouvoirs de surveillance immédiate que les lois de l'an V avaient attribués aux municipalités (1). C'est à ces fonctionnaires qu'il incombait désormais d'organiser les hospices et les bureaux de bienfaisance, de nommer leurs membres et de contrôler leur fonctionnement. Mais comme nous l'avons déjà fait remarquer, les sous-préfets n'avaient pas de pouvoirs propres ; ils étaient étroitement subordonnés aux préfets. En dernière analyse, ce furent ces derniers qui, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, tracèrent, dans chaque département, les règles à suivre pour y organiser, d'après les principes de la législation de l'an V, le système d'assistance publique que les lois de cette époque avaient intronisé.

1332. La loi du 16 vendémiaire an V décrétait l'établissement d'*une* commission d'hospices civils par arrondissement de municipalité cantonale ou de bureau central. La loi du 7 frimaire an V chargeait les administrations municipales ou le bureau central de former dans leurs arrondissements respectifs *un* bureau de bienfaisance, " ou *plusieurs*, s'ils le croyaient convenable „ (2). Dans certaines régions, il avait été établi, en application de ces règles, autant de bureaux de bienfaisance que de communes. Dans d'autres, les municipalités n'avaient établi qu'un seul bureau pour toute leur circonscription.

Sous le Consulat et l'Empire, l'application des lois de l'an V continua à varier suivant les départements. Mais une tendance générale ne tarda pas à se manifester en faveur de la centralisation des services d'assistance. Cette centralisation se fit généralement sur la base des cantons de justice de paix (3) ; quelquefois, elle eut lieu sur la base de l'arrondissement communal.

(1) Cfr. plus haut, nos 1118, 1135 et 1137.

(2) Cfr. plus haut, nos 581 et 591.

(3) Leur nombre avait été réduit de près de moitié au début du Consulat. — Cfr. plus haut, no 900.

1333. Le système adopté dans le département de la Dyle se distingua surtout par son caractère centralisateur. Le 15 prairial an X, le préfet, invoquant “ une lettre du ministre de l'intérieur du 2 prairial an VIII portant que le vœu des lois précitées (celles de l'an V) est qu'il soit formé une commission centrale pour tous les bureaux de bienfaisance d'un même arrondissement „, décréta (1) qu'il y aurait dans le chef-lieu de chacun des arrondissements de son département “ une commission centrale de bienfaisance composée de cinq membres, chargée de l'administration et de la recette générale des biens des pauvres dans l'arrondissement „. “ Le préfet, disait l'art. 2 de l'arrêté relatif à l'arrondissement de Bruxelles, est le président-né de la dite commission. „ Dans les autres arrondissements, la présidence appartenait au sous-préfet.

Au début, la création de cette commission centrale se concilia avec le maintien des bureaux de bienfaisance particuliers de chaque commune. Ces bureaux particuliers étaient même chargés de la distribution effective des secours, suivant les indications qu'ils recevaient de la commission centrale. Mais un arrêté préfectoral du 19 fructidor an X (2) modifia cette situation. Il supprima tous les bureaux particuliers de commune, sauf ceux des chefs-lieux de justice de paix, et décida qu'un bureau particulier serait établi au siège de chaque canton, pour tout le canton. La généralité des bureaux particuliers, disait un des considérants de l'arrêté, a fait preuve “ pour le moins de mauvaise volonté et d'insouciance dans l'exercice de ses fonctions „.

Le 22 pluviôse an XI, enfin, un dernier arrêté préfectoral (3) étendit ce système centralisé aux hospices. Cet arrêté concentra même sous une direction supérieure unique l'administration des secours à domicile et celle de l'assistance dans les établissements hospitaliers proprement dits.

(1) Voir le décret dans la Coll. Huyghe, t. VIII, p. 405. Voir, en outre, t. X, p. 317, la circulaire du préfet aux maires, en date du 22 fructidor an X.

(2) Reproduit dans la Coll. Huyghe, t. X, p. 315.

(3) Reproduit dans la Coll. Huyghe, t. XI, p. 164.

“ Il y aura, disaient ses art. 1 à 3, un conseil général d'administration des hospices et secours dans chaque chef-lieu d'arrondissement communal du département de la Dyle. Ce conseil sera composé de dix membres, d'un procureur syndic et d'un secrétaire archiviste. Le conseil sera divisé en deux sections, dites des *hospices* et des *secours ;* chaque section sera composée de cinq membres. „ D'après l'art. 5 de l'arrêté, le conseil général devait “ diriger, conformément aux lois, les travaux tant des bureaux de bienfaisance que des commissions des hospices existantes, dont les fonctions, disait-il, se borneront à l'avenir au matériel de l'administration et à la surveillance spéciale des divers établissements de bienfaisance qui leur sont confiés „ (1).

1334. *Composition et renouvellement.* Un décret du 7 germinal an XIII régla à nouveau le mode de nomination et de renouvellement des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance. Ces administrations devaient désormais se renouveler chaque année par cinquième. L'ordre de sortie était fixé par tirage au sort. Mais les vacances survenues dans le cours de chaque année par mort, démission ou autrement, comptaient pour le tirage.

Il était pourvu au remplacement de chaque membre sortant par le ministre de l'intérieur, sur l'avis du préfet et d'après une liste de cinq candidats présentés par l'administration intéressée (2).

1335. En dehors des cinq membres qui devaient les composer normalement, les administrations charitables comprirent souvent aussi à cette époque des membres de droit. En l'an IX, une circulaire du ministre de l'intérieur fit savoir aux préfets, que “ tout en maintenant aux sous-préfets la surveillance „, il paraissait juste “ de reconnaître comme

(1) Sur le fonctionnement, etc., de cette commission centrale, voir les détails donnés par SERVRANCKX, *Mémoire sur les hospices de Louvain* etc., Louvain, 1843-1844.

(2) Avant le décret du 7 germinal an XIII, la nomination appartenait aux sous-préfets. Décision ministérielle du 19 floréal an VIII. *Code des établissements de bienfaisance*, p. 16, et FLEURIGEON, *ouv. cité*, verbo *Hospices*, p. 248.

membres-nés de l'administration des hospices, les maires des lieux où ils sont situés ; ils doivent, ajoutait la circulaire, en avoir la présidence, et, en cas de partage, leur voix doit être prépondérante „. La même règle fut étendue aux bureaux de bienfaisance (1).

En recommandant, d'autre part, aux préfets, par une circulaire du 28 vendémiaire an X, d'organiser les bureaux de bienfaisance par canton de justice de paix, le ministre les invita à déclarer les juges de paix membres-nés de ces institutions (2).

1336. Fonctionnement. *Appel au clergé.* Un des traits caractéristiques du fonctionnement des administrations charitables publiques sous le Consulat et l'Empire, fut d'associer d'une façon systématique les membres du clergé, à raison de leur qualité de ministres du culte, à l'administration des établissements charitables (3). Dans le département de l'Ourthe, par exemple, où, à côté du bureau de bienfaisance central établi dans chaque canton, il existait un comité ou bureau auxiliaire par commune, la composition de ce dernier était réglée comme suit par l'arrêté préfectoral du 6 novembre 1811 : " Il sera composé de trois membres, savoir : du maire, du desservant et d'un notable, choisi par les premiers et confirmé par le sous-préfet. „ Il en était de même dans le département de la Dyle. A Louvain, le conseil général des hospices et secours adjoignit même au bureau de distribution communal, un comité de bienfaisance composé du curé ou du desservant et de deux notables pour chaque paroisse de la ville. " L'honorable mission, disait le président du conseil général, lors de l'installation de ces comités paroissiaux, l'honorable mission de veiller paternellement aux besoins des pauvres peut-elle être mieux confiée qu'aux ministres d'une

(1) Circulaire du 25 floréal an IX dans le *Code des établissements de bienfaisance*, édit. de 1833, p. 16. — Cfr. aussi le décret du 7 floréal an XIII, art. 2 ; et la circulaire du 2 août 1806.

(2) Cette règle semble n'avoir pas été appliquée longtemps. — Cfr. la circulaire du 2 août 1806, *Code* cité, p. 48.

(3) Les almanachs locaux de l'époque donnent généralement la composition des administrations charitables.

religion de charité, les seuls précepteurs, les seuls guides de l'indigent, qui le consolent dans ses peines, le soulagent dans ses maladies et lui apprennent dans tous les temps à supporter avec patience et avec résignation, dans l'attente d'une vie meilleure, tout le poids de sa misère „ (1)?

1337. *Gestion des biens. Comptabilité.* La gestion de leurs biens par les administrations charitables et leur comptabilité (2) continuèrent, sous le Consulat et l'Empire, à être entourées des garanties prescrites par les dispositions légales et réglementaires antérieures. Quelques changements, sans doute, y furent apportés, mais ils ne portèrent que sur des détails d'application plutôt que sur les principes fondamentaux de la matière (3).

1338. *Ressources.* Pendant les premières années du Consulat, les administrations charitables continuèrent à se débattre au milieu de difficultés financières qui les réduisaient souvent aux abois (4). Mais peu à peu leur situation s'améliora. Le Gouvernement s'efforça, d'ailleurs, de leur procurer des ressources. Il leur abandonna des domaines nationaux d'ori-

(1) Discours reproduit dans SERVRANCKX, *Mémoire historique et statistique sur les hospices civils et autres établissements de bienfaisance de la ville de Louvain*, Louvain, 1843-1844, pp. 174-183.

(2) Comme exemple de compte moral annuel d'une gestion d'hospices, voir GEUDENS, *Le compte moral de l'an XIII des hospices civils d'Anvers, premier rapport annuel sur leur situation moderne*, Anvers, 1898.

(3) Cfr. sur le règlement des dépenses, l'arrêté du 16 ventôse an XI; sur les baux des biens appartenant aux administrations charitables, les arrêtés du 7 germinal an IX et du 14 ventôse an XI et les décrets du 12 août 1807 et du 31 octobre 1810; sur les constructions et reconstructions, le décret du 10 brumaire an XIV; sur les dons et legs, l'arrêté du 4 pluviôse an XII; sur les placements de fonds, le décret du 23 juin 1806; sur les receveurs, les arrêtés du 19 vendémiaire et du 16 germinal an XII ainsi que la circulaire du 30 germinal an XII (*Code* cité, p. 37); sur les comptes, le décret du 7 floréal an XIII; etc.

(4) LANZAC, *La domination*, etc., t. I, p. 356; LALLEMAND, *ouv. cité*, pp. 180, 225, 235-236, 243-252, etc.

gine diverse (1). Il autorisa les administrateurs des bureaux de bienfaisance à faire des collectes dans les églises (2). Les lois relatives aux taxes sur les billets d'entrée dans les spectacles, etc., furent successivement prorogées, en faveur des mêmes établissements (3). Enfin, une grande extension fut donnée, nous l'avons déjà dit ailleurs, aux octrois établis à l'entrée des villes, qui reçurent désormais comme destination normale de venir tout à la fois en aide aux finances locales et aux besoins des hospices (4). " Il sera établi, disait l'art. 1er d'une loi du 5 ventôse an VIII, des octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale, dans les villes dont les hospices civils n'ont pas de revenus suffisants pour leurs besoins. „ Le système que la loi du 11 frimaire an VII n'avait intronisé qu'à titre provisoire et en vertu duquel l'insuffisance des ressources des établissements charitables devait être couverte par les communes, devint ainsi définitif (5).

1339. *Organisation des secours.* Parmi les directions qui furent données sous le Consulat et l'Empire par l'autorité supérieure aux administrations charitables au point de vue de l'organisation des secours, il en est quelques-unes qui doivent être ici signalées. Dans les hospices, le soin des malades fut systématiquement confié aux *congrégations hospitalières* dont la reconstitution fut encouragée de toutes manières par le Gouvernement (6). Les bureaux de bienfai-

(1) Arrêtés du 6 fructidor an VIII, du 27 prairial an IX et du 9 frimaire an XII, loi du 4 ventôse an IX, décrets du 23 prairial an XII et du 15 pluviôse an XIII, etc. en faveur des hospices; loi du 4 ventôse et arrêtés du 27 prairial et du 9 fructidor an IX, etc., en faveur des bureaux de bienfaisance.

(2) Arrêté du 5 prairial an XI et décret du 12 septembre 1806.

(3) Voir plus haut, no 593, et les arrêtés du 7 fructidor an VIII, du 10 thermidor an X, du 10 thermidor an XI, du 30 thermidor an XII, du 8 fructidor an XIII, etc. Au lieu de la proroger pour un an seulement, le décret du 9 décembre 1809 prorogea pour une durée indéfinie la taxe sur les billets d'entrée.

(4) Voir plus haut, no 1145, et l'arrêté du 13 ventôse an XI.

(5) Voir plus haut, no 587.

(6) Voir plus bas, nos 1356 et 1357.

sance, dans les villes surtout, furent chargés d'organiser des *ateliers de travail* pour les pauvres sans ouvrage. Les préfets poussèrent aussi à l'établissement de *soupes économiques* ou de *soupes à la Rumford*, mode d'assistance très vanté à cette époque (1). Un décret du 19 janvier 1811, enfin, réglementa à nouveau l'assistance aux *enfants trouvés* ou *abandonnés* et aux *orphelins pauvres*. Dans chaque arrondissement, il ne pouvait y avoir au plus qu'un hospice pour recevoir les enfants trouvés. Dans cet hospice, il devait y avoir un tour et les enfants trouvés devaient y être déposés (2).

1340. *Respect des fondations*. L'autorité supérieure manifesta aussi le souci constant de respecter religieusement les *fondations*. " Les fonctions du bureau central (cantonal), disait un arrêté du préfet de l'Ourthe en date du 6 novembre 1811, sont : " ... 8° de suivre l'intention des fondateurs „ dans la distribution des secours, qui aura lieu d'après les „ revenus des communes respectives. „ Pour favoriser les fondations (3), le Gouvernement autorisa les bienfaiteurs des hospices à se réserver ainsi qu'à leurs représentants la collation du bénéfice de leurs fondations, voire même une part dans la gestion des biens qui en dépendaient ; il admit

(1) Lallemand, *ouv. cité*, p. 226 ; *Annuaire du département de Jemmapes*, pour l'an XII, pp. 181-184 ; *Statistique du département de la Meuse inférieure*, Maestricht, an X, p. 88 ; *Almanach de Bruxelles pour 1806*, p. 333 ; Servranckx, *ouv. cité*, pp. 201 et suiv. ; etc.

(2) Lallemand, *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, Paris. 1885. — Le Gouvernement manifesta, dès le début du régime, une tendance à se débarrasser de la charge des enfants trouvés. Cfr. l'arrêté du 25 floréal an VIII ; la loi du 13 floréal an X rangeant les dépenses relatives aux enfants trouvés parmi les dépenses variables des départements ; le décret du 11 juin 1810, sur la fixation des dépenses départementales ; le décret organique, enfin, du 19 janvier 1811. Notons cependant que l'art. 12 de ce décret accordait à cette fin un subside annuel de quatre millions de la part de l'État. — Cfr. plus haut, nos 585 et 1105. — Sur la tutelle des enfants confiés aux hospices, voir la loi du 15 pluviôse an XIII.

(3) Arrêté du 16 fructidor an XI, art. 8 ; décret du 13 pluviôse an XII, art. 2 (Coll. Huyghe, t. XIII, p. 355) ; décret du 31 juillet 1806. — Le décret du 26 septembre 1811 relatif à l'hospice d'Harscamp à Namur, accordait des droits particulièrement étendus aux parents

également des fondations avec administrateurs ou distributeurs spéciaux (1).

Et ce n'étaient pas seulement les fondations pour l'avenir dont l'autorité supérieure prescrivait le respect. Elle prescrivit aussi, par une série d'arrêtés et de décrets formels, le respect des fondations antérieures à la Révolution (2). Les descendants de fondateurs de lits dans les hopitaux, notamment, furent rétablis dans leurs droits de présentation, et les fondateurs d'hospices et autres établissements de charité (ou leurs héritiers) qui s'étaient réservé le droit de concourir à la direction des établissements dotés, furent admis à en jouir de nouveau, concurremment avec les commissions administratives établies en vertu des lois de l'an V (3).

§ 2. *La bienfaisance privée*

1341. Le législateur de l'an V en déchargeant l'État des obligations qu'il avait assumées sous la Convention avait appelé la bienfaisance privée à concourir avec la bienfaisance publique au soulagement des misères humaines. Sous le Consulat et l'Empire, les temps de calme et de prospérité étant revenus, la charité privée répondit à cet appel, soit en contribuant à fournir des ressources aux hospices et aux administrations de bienfaisance, soit par la création d'œuvres indépendantes.

Loin de contrecarrer ce mouvement, les pouvoirs publics l'encouragèrent de multiples manières, par la concession de locaux ou de subsides, par la concession de la personnification civile, etc. (4).

de la fondatrice. Cfr. De Brouckere etc., *ouv. cité*, verbo *fondations*, pp.415 et suiv.Voir aussi le décret du 24 juin 1808 (hospice de Gozée).

(1) Voir l'état de ces fondations annexé au projet de loi sur les établissements de bienfaisance (*Documents parlementaires*, session 1855-1856). Cfr. Geouffre de Lapradelle, *Des fondations perpétuelles*, Paris, 1895, pp. 219 et suiv.

(2) Arrêtés du 13 ventôse et du 20 thermidor an XI, décrets du 13 fructidor an XIII, du 31 juillet 1806 et du 12 juillet 1807.

(3) Arrêtés du 28 fructidor an X, du 16 fructidor an XI et du 31 juillet 1806.

(4) Voir, à titre d'exemples, l'*Almanach du département de la Dyle* pour 1811, pp. 218 et suiv. (Hospice Ste-Gertrude et refuge des

§ 3. *Le vagabondage et la mendicité*

1342. La détresse des établissements charitables et le défaut d'asiles appropriés avaient souvent empêché, sous le Directoire et au début du Consulat, l'application rigoureuse des lois sur la mendicité et le vagabondage (1). Mais cette indulgence ne tarda pas à prendre fin dans les départements où la bienfaisance publique disposait de ressources suffisantes. C'est ainsi que dans le département de la Dyle, après l'établissement des ateliers de charité (2) et l'ouverture d'un refuge à Vilvorde pour mendiants invalides (3), le préfet prescrivit d'arrêter sur-le-champ et de conduire à la maison de détention tout individu trouvé en état de mendicité flagrante (4).

1343. Le 5 juillet 1808, l'Empereur décréta l'établissement dans chaque département d'un dépôt de mendicité, où les " individus mendiant et n'ayant aucun moyen de subsistance „ étaient tenus de se rendre. Le décret de ce jour annonça en conséquence : " La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'Empire. „ Les mendiants de chaque département qui ne se rendaient pas spontanément au refuge

Ursulines à Bruxelles) ; les décrets du 5 mai 1810 et du 25 juillet 1811 relatifs à la société de la *Charité maternelle*, qui s'était reconstituée dès l'an IX ; décret du 29 août 1813 approuvant la fondation offerte par la reine Hortense en faveur d'un hospice privé établi auprès des bains d'Aix ; décret du 13 pluviôse an XII relatif à l'association de dames établie à Valence, sous le titre de *Miséricorde*, pour le soulagement des prisonniers (Coll. Huyghe, t. XIII, p. 355).

(1) Voir dans la Coll. Huyghe, t. IV, p. 157, un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 6 nivôse an IX, autorisant sous certaines conditions les indigents à mendier.

(2) Voir plus haut, n° 1339.

(3) Arrêté préfectoral du 16 thermidor an IX. Coll. Huyghe, t. V, pp. 425 et suiv.

(4) Arrêté du 12 vendémiaire an XI, dans la Coll. Huyghe, 2e série, t. X, p. 432, complété par celui du 13 brumaire an XIII (*Ibid.*, 3e série, t. I, p. 428).

qui leur était ouvert (1) devaient, aux termes de l'art. 2 du décret, " être arrêtés et traduits dans le dépôt de mendicité „. Quant aux mendiants vagabonds, ils devaient " être arrêtés et traduits dans les maisons de détention „ (art. 5).

1344. Le Code pénal de 1810 réorganisa la répression judiciaire de la mendicité. " Le vagabondage est un délit, disait son art. 269. Les vagabonds ou gens sans aveu, ajoutait l'art. 270, sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession. „ Dans certains cas, la simple mendicité constituait également un délit. Suivant la gravité des circonstances dans lesquelles le délit de mendicité ou de vagabondage était commis, les délinquants devaient être punis de peines correctionnelles plus ou moins sévères, voire même, pour les vagabonds, de peines criminelles. A l'expiration de leur peine, ils demeuraient, en outre, à la disposition du Gouvernement pour être conduits aux dépôts de mendicité (2).

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DE LA PRESSE, DES ASSOCIATIONS ET DES RÉUNIONS

§ 1. La presse (3)

1345. Principes constitutionnels. La constitution du 22 frimaire an VIII était complètement muette au sujet de la liberté de la presse. A de rares exceptions près, elle passait

(1) Voir dans la Coll. Huyghe, 3e série, les décrets d'érection des dépôts de mendicité de divers départements belges : t. VIII, pp. 5 et 6 (Jemmapes et Forêts) ; t. VIII, p. 215 (Deux-Nèthes) ; t. VIII, p. 301 (Meuse inférieure) ; t. IX, p. 9 (Sambre-et-Meuse) ; t. XI, p. 267 (Dyle) ; t. XVIII, p. 158 (Ourthe). — Sur l'organisation des dépôts, voir le décret du 22 décembre 1808, art. 7.

(2) Voir les art. 269 à 282 du Code pénal.

(3) Voir, sur le régime de la presse, Aulard, *Histoire politique*, etc., pp. 714 et suiv. ; Welschinger, *La censure sous le premier*

d'ailleurs sous silence, comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer, toute la matière des garanties de droits et des libertés publiques (1). Il en fut de même des constitutions de l'Empire. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII contint cependant quelques dispositions en matière de presse. Plusieurs d'entre elles parlaient même en termes formels de la liberté de la presse. Toutefois le régime qu'elles consacraient n'était en aucune façon un régime de liberté, limitée par la seule *répression* des abus.

La constitution impériale admettait, en effet. — implicitement tout au moins — que le Gouvernement exerçât sur les productions de la presse une censure *préalable*, et elle se bornait à entourer l'exercice de ce droit de certaines garanties : il cessait d'être abandonné purement et simplement à l'arbitraire ministériel pour être soumis au contrôle du Sénat. Les auteurs, libraires. etc., qui se croyaient fondés à se plaindre d'empêchements mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage, pouvaient, en vertu des art. 65 et suiv. du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, adresser une réclamation à la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, laquelle était chargée d'examiner si l'empêchement était ou non dicté par " l'intérêt de l'État „. Si l'intérêt de l'État n'était pas en cause, la responsabilité ministérielle pouvait être mise en jeu (2).

Il résulte de ces dispositions que le Gouvernement pouvait, sous la sanction de la responsabilité ministérielle, soumettre les écrits à un examen préalable et en prohiber la circulation " dans l'intérêt de l'État „ : mais la commission sénatoriale de la liberté de la presse, d'abord, et le Sénat, ensuite, étaient juges en dernier ressort du point de savoir s'il y avait ou non intérêt de l'État en jeu.

On sait que, grâce à la servilité du Sénat de l'Empire, la garantie établie par la constitution n'eut pas la moindre effi-

Empire, Paris, 1887 : Le Poittevin, *La liberté de la presse depuis la Révolution* (1789-1815), Paris, 1901 ; Van Schoor, *La presse sous le Consulat et l'Empire* (mercuriale du 2 octobre 1899, Bruxelles) ; Verhaegen, *Essai sur la liberté de la presse en Belgique* etc.

(1) Voir plus haut, n° 603.

(2) Voir plus haut, nos 843 et suiv., 851.

cacité. La commission sénatoriale de la liberté de la presse, à la différence de celle de la liberté individuelle (1), n'eut, en effet, aucune activité et couvrit par son inaction les agissements les plus arbitraires du ministère de la police en matière de presse.

Remarquons, enfin, que la garantie du contrôle du Sénat — le sénatus-consulte du 28 floréal le disait en termes exprès — ne concernait en aucune façon les journaux et publications périodiques (art. 64). Ceux-ci se trouvaient donc entièrement livrés à l'arbitraire gouvernemental, qui usa largement de sa prérogative, comme nous allons le voir.

1346. Les journaux et la presse périodique. Avant que le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ne fût venu — indirectement tout au moins — consacrer le droit de police absolu du Gouvernement à l'égard des journaux, les Consuls, profitant du silence de la constitution de l'an VIII, s'étaient déjà emparés de ce droit (2).

Il faut d'ailleurs distinguer dans l'usage qu'ils en firent, à l'égard de la presse parisienne (la presse des départements fut soumise à des règles en partie différentes), trois périodes : dans la première, le Gouvernement s'attribua le droit de décider quels journaux pouvaient être imprimés, publiés et distribués ; dans la seconde, à partir de 1805, il s'arrogea le droit de nommer les rédacteurs en chef des journaux ; dans la troisième, qui s'ouvrit en 1811, il confisqua purement et simplement les journaux eux-mêmes, mit leur propriété en société, distribua une partie des actions à des hommes sûrs et garda les autres pour le ministère de la police.

1347. *La presse parisienne.* Ce fut par l'arrêté du 27 nivôse an VIII que le Gouvernement régla, sous sa première forme, le régime de la presse. " L'obligation que le peuple français a imposée aux Consuls de veiller à sa sûreté (3), dit

(1) Voir plus haut, nº 1080.

(2) Sur les journaux existant au début du Consulat, voir dans la *Révolution française*, t. XXVI, 1894, pp. 290 et suiv., et 465 et suiv., l'article de M. Aulard, *Une statistique des journaux en l'an VIII.*

(3) Voir plus haut, nº 677.

le procès-verbal de la séance des Consuls en date du 27 nivôse an VIII (1), leur commande de *prévenir* le mal que les journaux peuvent faire, et de ne laisser circuler que ceux dont les propriétaires et rédacteurs offrent une garantie reconnue de leurs principes républicains. „ Les Consuls désignèrent en conséquence nominativement, dans un arrêté du 27 nivôse an VIII, les journaux du département de la Seine qui étaient autorisés à paraître, interdirent la publication de tout nouveau journal " tant dans le département de la Seine que dans les autres départements de la République „, et placèrent tous les journaux sous la surveillance du ministère de la police, avec ordre de supprimer " sur-le-champ „ ceux qui inséreraient " des articles contraires au respect dû au pacte social, à la souveraineté du peuple et à la gloire des armées „, etc. L'arrêté obligeait enfin les propriétaires et rédacteurs des journaux conservés à promettre fidélité à la constitution de l'an VIII.

Aucune censure *préalable* proprement dite n'était, on le voit, imposée aux journaux, mais le droit de suppression combiné avec l'interdiction de créer tout nouveau journal garantissait d'autant plus efficacement le Gouvernement contre les écarts de la presse que la publication d'un journal à cette époque constituait généralement, à Paris tout au moins, une entreprise lucrative. Aussi vit-on les journaux, désireux d'éviter la suppression, s'incliner docilement devant les observations et les conseils qu'ils recevaient du ministère chargé de les surveiller (2).

1348. Sous l'Empire, cependant, le Gouvernement estima que l'arrêté du 27 nivôse an VIII ne lui mettait pas encore entre les mains des armes suffisantes." Mon intention, écrivait l'Empereur à Fouché le 30 floréal an XIII (20 mai 1805), est

(1) Extrait cité par LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 127.

(2) Il y eut cependant quelques suppressions, tant à Paris que dans les départements. — Sur le détail des réprimandes, des conseils donnés aux journaux par le ministère de la police, voir LE POITTEVIN, *ouv. cité*, pp. 130 et suiv.; WELSCHINGER, *ouv. cité*, pp. 111 et suiv. Cfr. aussi, dans la *Révolution française*, t. XXXII, 1897, p. 66, un curieux rapport de Portalis sur les journaux (23 brumaire an XI).

que, désormais, le *Journal des Débats* ne paraisse pas qu'il n'ait été soumis la veille à une censure. Vous nommerez un censeur qui soit un homme sûr, attaché et ayant du tact, auquel les propriétaires du journal donneront 12.000 francs d'appointements. C'est à cette seule condition que je permettrai que ce journal continue à paraître „ (1). Mais ce n'était là qu'une mesure isolée et temporaire. " par forme de punition „, comme l'expliquait l'Empereur à Fiévée (2). Napoléon voyait certains inconvénients à la censure préalable. En l'exerçant, le Gouvernement devenait en quelque sorte responsable, vis-à-vis des ambassadeurs étrangers notamment, de ce que pourraient imprimer les journaux. " La censure détruit les journaux, écrivait l'Empereur au prince Eugène le 12 juin 1805, il faut déclarer que le Gouvernement ne peut répondre des sottises qu'ils peuvent dire, mais que les journalistes en répondront personnellement „ (3). On s'arrêta dès lors à une autre combinaison, pour se rendre, sans en avoir l'air, complètement maître de la presse parisienne. En août 1805, l'Empereur décida que le ministère de la police nommerait les rédacteurs en chef des divers journaux de Paris (4). Il devait, en outre, être fait chaque année, sur les bénéfices des journaux, un prélèvement d'un certain nombre de dizièmes, pour rémunérer le rédacteur en chef et pour permettre au Gouvernement de pensionner des gens de lettres.

Après la nomination des rédacteurs en chef, le ministère de la police n'en continua pas moins sa surveillance journalière et minutieuse sur les journaux, et la sanctionna, à plusieurs reprises, par la destitution des rédacteurs nommés.

1349. Les décrets de confiscation de 1811, achevèrent la mainmise du Gouvernement sur la presse parisienne. " Con-

(1) Cité par M. Le Poittevin d'après la *Correspondance de Napoléon Ier*, no 8767, p. 532.

(2) Fiévée, *Correspondance et relations avec Bonaparte*, t. II, p. 114. — Sur le rôle de Fiévée en matière de presse, voir Le Poittevin, *ouv. cité*, pp. 152 et suiv., 175, et *passim*.

(3) *Correspondance de Napoléon Ier*, t. X, n° 8880, p. 634. — Cfr. Le Poittevin, *ouv. cité*, pp. 158 et suiv.

(4) Comparer plus haut, nos 436 et 441.

sidérant, disait le décret du 18 février 1811 relatif au *Journal des Débats* (*Journal de l'Empire* depuis 1805) (1), que les produits des journaux ou feuilles périodiques ne peuvent être une propriété qu'en conséquence d'une concession expresse faite par nous ; considérant que non seulement la censure, mais même tous moyens d'influence sur la rédaction d'un journal ne doivent appartenir qu'à des hommes sûrs, connus par leur attachement à notre personne et par leur éloignement de toute correspondance et influence étrangères... : art. 1 L'entreprise du *Journal de l'Empire* est concédée à une société d'actionnaires... „ D'autres décrets frappèrent de la même manière ou d'une manière analogue les principaux journaux de Paris. Quant aux actions des entreprises nouvelles, une partie en resta, comme nous l'avons dit, entre les mains de l'administration, le reste fut distribué à des hommes sûrs. " A partir de cette réorganisation, écrit M. Le Poittevin, le duc de Rovigo, ministre de la police générale, devient le directeur effectif des journaux politiques „ (2).

1350. *La presse des départements.* Le régime de l'arrêté du 27 nivôse an VIII, qui défendait dans les départements comme à Paris la création de tout nouveau journal et qui permettait au Gouvernement de supprimer " sur-le-champ „ toute feuille qui insérerait des articles contraires au pacte social, etc. (3), n'avait pas tardé à paraître insuffisant pour maintenir la soumission absolue de la presse de province. Le Gouvernement toutefois s'abstint de procéder à l'égard de cette presse comme il en avait agi à l'égard des journaux de Paris. Il eût été onéreux d'imposer des rédacteurs en chef aux journaux des départements : ce n'étaient pas des

(1) Ce décret, qui n'a pas été publié lorsqu'il a été rendu, est reproduit dans LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 263.

(2) *Ouv. cité*, p. 285. — Les décrets de confiscation et de concession ayant fusionné plusieurs journaux, il restait à Paris, à cette époque, en tout et pour tout, quatre journaux s'occupant de nouvelles politiques : le *Moniteur*, le *Journal de Paris*, la *Gazette de France* et le *Journal de l'Empire*.

(3) Voir plus haut, n° 1347.

entreprises à bénéfices (1). On s'arrêta, en conséquence, à un système plus simple. Une circulaire du ministre de la police générale aux préfets, en date du 6 novembre 1807, leur traça la règle suivante : " Je vous invite, écrivait Fouché (2), à défendre aux journalistes de votre département d'insérer à l'avenir dans leurs feuilles aucun article quelconque relatif à la politique, excepté seulement ceux qu'ils pourront copier dans le *Moniteur* (3). Je ferai moi-même examiner ici tous les journaux des départements, et je supprimerai tous ceux qui ne s'y conformeront pas avec la plus sévère exactitude." Les journaux de province furent, en outre, assujettis, comme ceux de Paris, à un prélèvement sur leurs bénéfices, quand il y en avait.

La circulaire de Fouché fut exécutée avec rigueur, et plusieurs journaux, en Belgique notamment (4), furent supprimés pour avoir publié d'autres articles politiques que ceux copiés dans le *Moniteur*. Invités à appliquer strictement la circulaire du 6 novembre 1807, les préfets, pour mettre leur responsabilité à couvert, finirent par s'arroger sur la presse des départements un droit de censure préalable. C'est ainsi que, le 18 mars 1809, le préfet de l'Ourthe, sous l'approbation du ministre de la police, arrêta : " Les rédacteurs des journaux qui s'impriment à Liége seront tenus d'envoyer à la préfecture les épreuves de leurs feuilles pour y être examinées " (5).

(1) Le préfet de l'Escaut nomma cependant un rédacteur en chef à la *Gazet van Gent*. VERHAEGEN, *Essai sur la liberté de la presse* etc.

(2) Circulaire reproduite dans LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 304.

(3) On se rappelle que le *Moniteur* était depuis le 7 nivôse an VIII le seul journal officiel. — Cfr. plus haut, p. 35, note 4, et p. 471, note 2.

(4) Sur le détail des tracasseries, menaces, réprimandes, exécutions, etc., dont la presse de province fut l'objet, il faut lire les nombreux faits réunis par M. VERHAEGEN, dans son *Essai sur la liberté de la presse* etc., déjà maintes fois cité.

(5) L'arrêté est reproduit intégralement dans LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 310. — Dès 1804, le préfet de la Dyle avait déjà ordonné la communication préalable des épreuves d'un journal de Bruxelles. VERHAEGEN, *ouv. cité*. — Notons que les préfets mirent souvent obstacle à la publication de journaux en langue flamande ou obligèrent les éditeurs flamands à imprimer leurs journaux en deux langues (ID., *ibid.*, *passim*). Cfr. le décret du 22 décembre 1812.

1351. En 1810, de nouvelles mesures furent prises contre la presse de province. Le *Bulletin des lois* les fit même officiellement connaître (la circulaire de 1807 n'avait pas été publiée). " Il n'y aura, disait l'art. 1er d'un décret du 3 août 1810, qu'un seul journal dans chacun des départements autres que celui de la Seine (1). Ce journal, ajoutait l'art. 2, sera sous l'autorité du préfet et ne pourra paraître que sous son approbation. " L'art. 3 admettait cependant, moyennant autorisation, la publication de feuilles d'annonces ou d'affiches ainsi que de journaux traitant exclusivement de littérature, sciences et arts, ou d'agriculture (2).

Le décret du 3 août 1810 ne satisfit pas encore complètement le ministère de la police dont certains fonctionnaires souhaitaient la disparition complète de la presse de province. " Les journaux de Paris, disait l'un d'eux, y gagneraient des abonnés, le Gouvernement de plus fortes contributions et le ministère ne serait pas obligé de faire des reproches inutiles et toujours renaissants à MM. les préfets, qui sont ordinairement les premiers auteurs des inconvenances et des choses déplacées qu'on imprime dans les journaux de leurs départements " (3).

1352. La presse non périodique. Au début du Consulat le Gouvernement s'abstint de prendre des mesures *préventives* à l'égard de la presse non périodique. " Le Gouvernement, disait le procès-verbal de la séance des Consuls du 27 nivôse an VIII, peut arrêter la circulation d'un livre reconnu dangereux, avant qu'il ait été distribué à beaucoup de personnes ; les journaux, au contraire,... ont propagé ce qu'ils renferment de contagieux, avant que le Gouvernement ait été instruit des articles vicieux qu'ils contiennent. "

Plus tard, des mesures préventives furent prescrites. " Pour assurer la liberté de la presse, disait un arrêté consulaire du 27 septembre 1803 (4), aucun libraire ne pourra

(1) L'Empereur avait même songé un instant à n'admettre qu'un journal par division militaire. Cfr. Le Poittevin, *ouv. cité*, p. 313.
(2) Voir les décrets du 14 décembre 1810, du 26 septembre 1811 et du 22 mars 1813 autorisant la publication de périodiques de l'espèce.
(3) Rapport du 14 mars 1811, cité par Le Poittevin, *ouv. cité*, p. 317
(4) Cité par Welschinger, *La censure*, p. 17.

vendre un ouvrage avant de l'avoir présenté à une commission de revision, laquelle le rendra, s'il n'y a pas lieu à la censure. „ Et ce système trouva peu après sa consécration implicite dans le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui se bornait à exiger, comme nous l'avons dit, que les empêchements mis à la circulation d'un ouvrage fussent motivés par " l'intérêt de l'Etat „ (1).

1353. En 1810, l'Empereur rendit le célèbre décret du 5 février contenant règlement sur l'imprimerie et la librairie. Son objet était d'entourer de certaines garanties l'exercice des mesures préventives que le Gouvernement s'était attribué à l'égard des livres, etc. " La police, disait Napoléon au Conseil d'Etat, cartonne et supprime comme elle le veut les ouvrages, et ce n'est même pas le ministre qui juge : il est obligé de s'en rapporter à ses bureaux. Rien de plus irrégulier, rien de plus arbitraire que ce régime, et néanmoins il est insuffisant „ (2).

Le décret du 5 février 1810 limitait le nombre des imprimeurs, tant à Paris que dans les départements. Nul ne pouvait désormais exercer cette profession, ni celle de libraire, sans avoir reçu un brevet du Gouvernement et prêté serment (3). Tout imprimeur *devait* communiquer sur-le-champ au directeur général de l'imprimerie et de la librairie et aux préfets, le titre et le nom de l'auteur des ouvrages qu'il se proposait d'imprimer. " Le directeur général pourra ordonner, disait l'art. 12 du décret, si bon lui semble, la communication de l'ouvrage et surseoir à l'impression. „ Des censeurs officiels, qualifiés de *censeurs impériaux* par le décret du 14 décembre 1810, devaient, dans ce cas, examiner l'ouvrage et proposer les changements ou suppressions nécessaires. En cas de refus, le directeur général défendait la vente, faisait rompre les formes et saisir les feuilles ou exemplaires déjà imprimés.

Les auteurs et imprimeurs *pouvaient*, s'ils voulaient éviter

(1) Voir plus haut, nº 1345.
(2) WELSCHINGER, *ouv. cité*, p. 28.
(3) Voir, sur ces brevets, le décret du 2 février 1811.

éventuellement des défenses de vendre et des confiscations ruineuses, soumettre spontanément aux censeurs les ouvrages qu'ils se proposaient d'imprimer ou de faire imprimer.

Quoique le décret du 5 février 1810 soumît les décisions de la censure ou de la police à des voies de recours diverses, la presse non périodique continua jusqu'à la fin de l'Empire à être soumise à un régime oppressif et arbitraire.

§ 2. Le régime des associations et des réunions

1354. Les associations avant le code pénal de 1810. Les associations ne furent soumises à un régime légal uniforme qu'à partir de la mise en vigueur du Code pénal de 1810. Avant cette époque, chaque espèce d'associations continua, suivant le système admis dès le début de la Révolution (1), à être régie par des règles particulières.

1355. Certaines espèces d'associations, comme les *sociétés d'art*, les *sociétés scientifiques*, les *sociétés philanthropiques* (autres que les confréries), les *sociétés d'agrément*, n'avaient jamais été défendues par le législateur (2). Elles continuèrent, sous le Consulat et l'Empire, à se constituer et à vivre sans que l'autorité publique mît des entraves à leur fonctionnement (3). Elle encouragea même plus d'une fois celles qui s'occupaient d'œuvres de bienfaisance ou de sciences (4).

Quant aux *associations politiques*, la suppression des élections par la constitution du 22 frimaire an VIII (5) avait

(1) Voir plus haut, nos 443, 450 et 451.
(2) Voir plus haut, nos 450, 595 et 596, *in fine*.
(3) Sur les sociétés de secours mutuels, qui furent souvent encouragées, voir Levasseur, *ouv. cité*, t. I, p. 507.
(4) Voir plus haut, no 1341. — Cfr. sur l'existence de sociétés de bienfaisance à cette époque, l'*Almanach de Bruxelles*, 1806, pp. 328 et suiv.; l'*Almanach du département de la Dyle*, 1811, p. 219; un avis du Conseil d'État, en date du 17 janvier 1806; sur l'existence de sociétés littéraires et scientifiques, l'étude de Mailly (citée plus haut, p. 310, note 2), pp. 16-17; etc.
(5) Voir plus haut, nos 604 et 608.

enlevé tout intérêt à leur formation. Il ne semble pas cependant qu'en théorie, cette formation fût défendue ou soumise à une autorisation préalable.

1356. *Les associations religieuses* (1). Le Consulat introduisit des innovations capitales dans le régime des associations religieuses. Sans doute, les lois de la Constituante et de la Législative, qui supprimaient les ordres religieux existants et interdisaient pour l'avenir leur reconstitution, ne furent pas directement abrogées (2). Les articles organiques du culte catholique rappelèrent même en termes formels que " tous établissements ecclésiastiques ", autres que les chapitres cathédraux et les séminaires, étaient " supprimés " (art. 11). Mais il résulte de l'exposé des motifs de la loi du 18 germinal, que le Gouvernement ne visait par cette disposition que les anciens ordres monastiques où l'on faisait des vœux perpétuels (3). Par un arrêté du 1er nivôse an IX, le ministre de l'intérieur avait déjà autorisé la formation d'une association de *Sœurs de charité*. En l'an XI et en l'an XII, des autorisations semblables furent accordées, sous l'approbation des Consuls, à d'autres congrégations de femmes ainsi qu'aux Frères des écoles chrétiennes (4).

Le maintien sans tempérament aucun des lois interdisant les congrégations religieuses eût été en contradiction formelle avec l'art. 1er du Concordat, en vertu duquel la religion catholique, apostolique et romaine devait être librement exercée en France. Un certain nombre de congrégations religieuses s'étaient même spontanément reformées sous l'égide

(1) On trouvera de nombreux documents relatifs aux congrégations religieuses sous le Consulat et l'Empire dans Portalis, *Discours, rapports et travaux*, Paris, 1845, pp. 294, 443 et suiv.

(2) Voir plus haut, nos 445 et 461.

(3) Cfr., en outre, dans Portalis, *ouv. cité*, p. 495, un rapport de Portalis à l'Empereur en date du 24 mars 1807.

(4) La décision en faveur des Frères est du 11 frimaire an XII (3 décembre 1803). Chevalier, *Les Frères des écoles chrétiennes*, pp. 91-94. — L'art. 109 du décret du 17 mars 1808 (voir plus haut, no 1318) s'appliquait à toutes les institutions de Frères quelconques s'occupant de l'enseignement gratuit. Cfr. Chevalier, *ouv. cité*, p. 222.

de cette promesse, sans solliciter l'autorisation gouvernementale. Mais cette reconstitution spontanée et générale n'entrait pas dans les vues du Gouvernement. Un décret du 3 messidor an XII (1) vint, en conséquence, réglementer d'une façon nette et précise la formation des congrégations religieuses. Après avoir prononcé la dissolution des *Pères de la Foi*, et de toutes les autres congrégations qui s'étaient formées sans autorisation, le décret décidait : art. 3 " Les lois qui s'opposent à l'admission de tout ordre religieux dans lequel on se lie par des vœux perpétuels continueront d'être exécutées selon leur forme et teneur " ; art. 4 " Aucune congrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourra se former à l'avenir sous prétexte de religion, à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial, sur le vu des statuts et règlements selon lesquels on se proposerait de vivre dans cette congrégation ou association." Quant aux congrégations enseignantes ou charitables, comme celles des Sœurs de la charité, etc., qui avaient été autorisées avant le décret du 3 messidor an XII, elles devaient " continuer d'exister ", à charge de faire viser et vérifier leurs statuts au Conseil d'État sur le rapport de l'administration des cultes.

A partir de ce décret et jusqu'en l'an 1809, de nombreuses congrégations vouées par leurs constitutions au service des hôpitaux et des hospices, à la distribution de secours à domicile, à des œuvres de refuge ou à l'instruction gratuite des enfants indigents (2), furent autorisées par décrets rendus en Conseil d'État. A partir de 1807, les décrets d'autorisation conférèrent même à ces congrégations la personnification civile (3).

(1) Cfr. déjà la circulaire du 5 pluviôse an XI, dans la *Pasinomie*.

(2) Cfr. spécialement les décrets du 11 thermidor an XII, du 4 germinal an XIII, du 25 janvier, du 10 mars, du 23 avril et du 12 août 1807, du 3 août 1808.

(3) Voir les décrets avec les statuts des congrégations y annexés dans le *Bulletin des lois* et dans la Coll. HUYGHE, 3me série, *passim* et spécialement t. I, pp. 93, 176 ; t. II, p. 137 ; t. V, pp. 123, 269, 276, 291, 323, 374, 380 ; t. VI, p. 17 ; t. VII, p. 121 ; etc. Cfr. sur les congrégations hospitalières, les PANDECTES BELGES, verbo *congrégation hospitalière*.

Le Gouvernement autorisa également, indépendamment des Frères des écoles chrétiennes, diverses congrégations d'hommes, comme les Lazaristes, les Pères des Missions étrangères (1), etc.

1357. En 1809, parut le décret organique du 18 février qui plaçait les *congrégations hospitalières* sous la protection de *Madame*, mère de l'Empereur, et qui réglait d'une façon générale les conditions auxquelles leur reconnaissance serait subordonnée à l'avenir. D'après l'application qui fut faite de ce décret, le Gouvernement reconnaissait comme telles les congrégations qui étaient vouées soit à l'administration de secours à domicile, soit au service des hôpitaux et hospices, soit à ces œuvres d'assistance et à l'éducation gratuite des enfants indigents (2). En 1810, le décret du 26 décembre fixa les règles à suivre dans la reconnaissance des maisons religieuses dites du *Refuge*, c'est-à-dire " destinées à ramener aux bonnes mœurs les filles qui se sont mal conduites " (art. 1). Ces congrégations étaient également placées sous la protection de la mère de l'Empereur. L'Empereur se proposait (3) enfin, de régler par un troisième décret la reconnaissance des ordres religieux de femmes consacrés à l'établissement de pensionnats et d'instituts payants, mais l'Empire tomba avant que ce décret n'eût été rendu.

1358. *Les associations professionnelles.* Au début du Consulat, des efforts furent tentés de divers côtés en vue du rétablissement des jurandes, des maîtrises et des corporations professionnelles. La question fut même soumise au Conseil d'Etat, mais le principe de la liberté des professions

(1) Décrets du 7 prairial an XII, du 10 frimaire, du 2 germinal et du 13 prairial an XIII, cités par SÉVESTRE, *L'histoire du Concordat*, p. 53.

(2) Cfr. notamment les décrets du 14 juin et du 16 juillet 1810, du 15 juin 1812, du 12 janvier et du 21 juin 1813. Coll. HUYGHE, t. X, pp. 225, 311 et 363; t. XV, p. 107; t. XVI, p. 236 et t. XVIII, p. 3.

(3) Cfr. à cet égard les décrets du 26 décembre 1810, du 25 mars 1811 et du 12 janvier 1813. Coll. HUYGHE, t. XII, pp. 22 et 272, et t. XVI, p. 236.

et de l'industrie prévalut (1). Les lois de la Constituante (2) qui interdisaient jusqu'aux groupements professionnels libres, continuèrent également à être rigoureusement appliquées (3).

Certains organismes, à base professionnelle, furent toutefois établis par le Gouvernement, qui leur conféra quelques attributions d'ordre purement consultatif. Un arrêté du 3 nivôse an XI notamment décréta l'établissement de *chambres de commerce* dans une série de villes (4). La loi du 22 germinal an XI décida de même la création de *chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers* (5).

1359. Les associations sous le régime du Code pénal de 1810. Le Code pénal de 1810 fut la première loi de l'époque de la Révolution qui établit en matière d'associations un régime légal général, applicable à toutes les associations quelconques. " Nulle association de plus de vingt personnes, disait l'art. 291 du Code, dont le but sera de se réunir tous

(1) E. Martin-St-Léon, *Histoire des corporations de métiers*, pp. 516 et suiv.; Levasseur, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870*, t. I, pp. 374 et suiv. — Certaines professions furent cependant érigées en monopole fermé : comme celle des avoués (voir plus haut, n° 967), celle de libraire et d'imprimeur (voir plus haut, n° 1353), celle de courtier de commerce et d'agent de change (loi du 28 ventôse an IX). L'exercice d'autres professions fut subordonné à la possession de diplômes de capacité : comme celle d'avocat (voir plus haut, n° 960), celle de médecin et de pharmacien (voir plus haut, n° 1307). Certaines professions, enfin, ne pouvaient s'exercer que moyennant un brevet accordé par l'autorité publique et à la condition de suivre une réglementation minutieuse qui les syndiquait officiellement, comme celle des boulangers et des bouchers dans certaines villes (voir les décrets du 22 décembre 1812, du 5 avril, du 14 juin, du 29 août, du 27 septembre et du 6 novembre 1813).

(2) Voir plus haut, n°s 444, 451 et 453.

(3) Voir des exemples dans Levasseur, *ouv. cité*, t. I, pp. 383 et suiv.; Varlez, *Les salaires dans l'industrie gantoise*, t. I, p. 13, et annexe 2.

(4) Voir, en outre, les arrêtés du 7 floréal et du 10 thermidor an XI, et le décret du 23 septembre 1806.

(5) Voir, en outre, les arrêtés du 10 thermidor an XI et du 12 germinal an XII.

les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. „ Seules, les associations de moins de vingt personnes pouvaient se former librement. Il en était de même de celles composées de plus de vingt personnes, lorsqu'elles ne devaient pas se réunir tous les jours ni à certains jours marqués (1).

1360. L'exercice du droit d'association ne se trouvait pas seulement soumis, d'après le Code pénal de 1810, à la mesure préventive de l'autorisation gouvernementale et aux conditions auxquelles il plaisait au Gouvernement de la subordonner. Les réunions des associations autorisées étaient, en outre, subordonnées à la permission de l'autorité municipale. " Tout individu, disait l'art. 294 du Code pénal, qui, sans la permission de l'autorité municipale, aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de son appartement, en tout ou en partie, pour la réunion des membres d'une association même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni d'une amende de seize à deux cents francs „ (2).

1361. Le droit de réunion. Il ne fut pas spécialement légiféré, pendant la durée du Consulat et de l'Empire, sur le droit de réunion. Ce droit, en tant que son exercice ne concourait pas avec celui d'association ou avec l'exercice des cultes, continua à être reconnu, sans être soumis à des mesures préventives. C'est ainsi que l'arrêté du 5 brumaire an IX relatif aux attributions des commissaires généraux de police se bornait à charger ceux-ci de " prendre les mesures

(1) Cfr. la loi française du 10 avril 1834.

(2) Je rappelle aussi que le Code pénal de 1810 punissait de peines correctionnelles toute *coalition* de patrons en vue de forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires (art. 414), ainsi que toute *coalition* d'ouvriers (art. 415). Cfr. la loi des 14-17 juin 1791, art. 4-7 ; le titre II, art. 19 et 20, du Code rural des 28 septembre-6 octobre 1791 (cfr. plus haut, no 133), et la loi du 22 germinal an XI relative aux manufactures, fabriques et ateliers.

propres à prévenir ou dissiper les attroupements ou les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique „. Lorsque l'exercice du droit de réunion concourait avec l'exercice des cultes ou avec celui du droit d'association, il était, au contraire, soumis à des mesures préventives. Les réunions des associations autorisées de plus de vingt personnes ne pouvaient, comme nous l'avons déjà dit, se tenir qu'avec la permission de l'autorité municipale (1).

(1) Cfr. sur le droit de réunion, les observations de BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1902, p. 281 ; et sur le droit d'association : VAN DEN HEUVEL, *De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique*, Bruxelles, 1884.

ERRATA ET ADDENDA

Page 18, n° 13, ligne 13, *au lieu de:* l'article 129, *lire:* l'article 279.

Page 33, n° 31, ligne 3, *au lieu de:* (art. 118), *lire:* (art. 128).

Page 72, note 2, *au lieu de:* plus haut, n° 37, *lire:* plus haut, n° 38.

Page 80, n° 86, ligne 10, *au lieu de:* des douanes, bois, *lire:* des domaines, bois.

Page 94, n° 111, *noter* que le costume déterminé par la loi du 2 septembre 1790 fut complété par celle des 11-18 février 1791.

Page 121, ligne 7, *au lieu de:* du tribunal criminel, *lire:* du tribunal correctionnel.

Page 131, n° 174, ligne 12, *au lieu de:* par le Corps législatif, *lire:* par le Tribunal de cassation.

Page 131, note 2, ligne 2, *au lieu de:* du 6 brumaire, *lire:* du 2 brumaire.

Page 186, lignes 16 et 17, *supprimer les mots:* conformément aux dispositions de la loi martiale. (Ces mots n'ont pas été reproduits lors de la publication en Belgique de la loi des 16-24 août 1790. La loi martiale du 21 octobre 1789 avait été formellement abrogée par la loi du 23 juin 1793).

Page 193, note 2, *ajouter:* et l'arrêté du 24 brumaire an V.

Page 230, n° 344, ligne 1, *au lieu de:* des 5-17 décembre 1790, *lire:* des 5-19 décembre 1790.

Page 242, *au lieu de:* chapitre III, *lire:* chapitre II.

Page 278, *au lieu de:* § 2. *L'armée de mer*, *lire:* **Section II. — L'ARMÉE DE MER.**

Page 292, n° 433, ligne 3, *au lieu de:* relatfis, *lire:* relatifs.

Page 378, note 3, *au lieu de: ouv. cité*, t. II, *lire: ouv. cité*, t. III.

Page 379, note 1, *au lieu de: ouv. cité*, t. II, *lire: ouv. cité*, t. III.

Page 390, n° 543, ligne 26, *au lieu de:* écoles primaires, libres de..., *lire:* écoles primaires libres, de...

Page 440, note 4, *ajouter:* L'art. 16 de la loi du 16 messidor an VII décida que les réunions d'hospices devaient être autorisées par une loi.

Page 452, note 4, ligne 5, *au lieu de:* (22 vendémiaire), *lire:* (24 vendémiaire).

Page 463, note 1, ligne 1, *au lieu de:* La constitntion, *lire:* La constitution.

Page 602, note 2, ligne 3, *au lieu de:* ainsi que etc., *lire:* voir, en outre, dans les *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 730, séance du Corps législatif du 18 septembre 1807, les discours prononcés par les orateurs du Gouvernement, lors de la communication du sénatus-consulte du 19 août 1807.

Page 606, note 2, ligne 2, *au lieu de:* le 29 frimaire, *lire:* le 20 frimaire.

Page 648, note 2, ligne 5, *ajouter:* et dans la *Pasinomie*, t. XI, pp. III et suiv.

Page 742, note 1, ligne 1, *au lieu de:* le 1er vendémiaire, *lire:* le 30 vendémiaire.

Page 806, ligne 1, *au lieu de :* éleva à 25 %, *lire :* éleva à 15 %.

Page 835, dernière ligne, *ajouter :* Le décret du 8 fructidor an XIII décida que le tirage au sort aurait lieu désormais aussitôt après la vérification des tableaux de recencement et *avant* l'examen des conscrits.

Page 862, ligne 2, *au lieu de :* loi du 3 prairial, *lire :* loi du 11 prairial.

Page 911, n° 1325, ligne 4, *au lieu de :* le décret du 11 novembre, *lire :* le décret du 15 novembre.

TABLE DÉTAILLÉE DES MATIÈRES (1)

PREMIÈRE PARTIE

LE DIRECTOIRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LIVRE PREMIER

CHAPITRE I

(1) Les chiffres placés dans le corps de la table des matières renvoient aux numéros des alinéas.

CHAPITRE II

LIVRE IV

Les institutions départementales et locales

CHAPITRE I

LES INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES

CHAPITRE II

LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

LIVRE V

Les finances publiques

CHAPITRE I

CHAPITRE II

LES BUDGETS ET LES COMPTES

LIVRE VI

La force publique

CHAPITRE I

L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER.

—

Section I. — L'armée de terre

CHAPITRE II

CHAPITRE III

LIVRE VII

Les libertés publiques et le régime des cultes, de l'enseignement et de la bienfaisance

CHAPITRE I

CHAPITRE II

CHAPITRE III

CHAPITRE V

LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE PUBLIQUE

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LIVRE PREMIER

CHAPITRE I

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT

LIVRE II

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pendant le Consulat à vie

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

CHAPITRE I

LIVRE III

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sous l'Empire

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF

LIVRE VI

Les finances publiques

CHAPITRE I

CHAPITRE II

LES BUDGETS ET LES COMPTES

LIVRE VII

La force publique

CHAPITRE I

L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER

Section I. — L'armée de terre

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DE LA PRESSE, DES ASSOCIATIONS ET DES RÉUNIONS

LOUVAIN
Imprimerie F. & R. Ceuterick, 60, rue Vital Decoster

Louvain. — F. & R. Ceuterick.

